Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/5924

09. 12. 76

Schlußbericht

der Enquete-Kommission Verfassungsreform

gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages – Drucksache 7/214 (neu) –

Inhaltsübersicht

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn 1
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 821, Goethestraße 56, 5300 Bonn-Bad Godesberg 1, Telefon (0 22 21) 36 35 51

Vorwort

Der Auftrag des Bundestages an die Enquete-Kommission Verfassungsreform zu prüfen, ob und inwieweit es erforderlich ist, das Grundgesetz den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Erfordernissen — unter Wahrung seiner Grundprinzipien — anzupassen, bestimmte und begrenzte zugleich die Untersuchungen der Kommission. Es konnte sich nicht darum handeln, eine Totalrevision des Grundgesetzes in Angriff zu nehmen. Der aus dem Auftrag entwickelte Themenkatalog mußte sich beschränken auf die Fragenkomplexe „Bund und Länder" und hierbei insbesondere auf die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen, die Fragen der Finanzverfassung, der Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung, der Stellung des Bundesrates und der kommunalen Ebene sowie der internationalen Beziehungen und auf den Fragenkomplex „Parlament und Regierung" mit den Schwerpunkten der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger, der allgemeinen Stellung des Bundestages, der Dauer und Beendigung der Wahlperiode, der parlamentarischen Kontrollrechte, der delegierten Rechtsetzung sowie der Einrichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates.

Zwischen Verfassung und Politik besteht ein natürliches Verhältnis der gegenseitigen Bedingtheit. Die Verfassung muß verschiedenen politischen Entwicklungen Raum und Rahmen geben und damit allgemeingültige Normen setzen. Es hängt von der politischen Entwicklung ab, inwieweit Raum und Rahmen der Verfassung in Anspruch genommen werden. Es war nicht Aufgabe der Kommission, diesen politischen Rahmen der Verfassung zu überprüfen, diesbezügliche Vorschläge zu machen und damit grundlegende politische Entwicklungen vorzuformen. Verfassungsreform, wie die Kommission sie verstanden hat, kann der Gesetzgebung, also der Politik, gewisse Impulse geben; sie muß aber ihrerseits Anstöße von der Politik erhalten. Verfassungsreform in diesem Sinne ist also eingebettet in die stetige Entwicklung staatlicher Aufgaben und gesellschaftlicher Beziehungen; es ist nicht ihre Aufgabe, diese ganz neu zu begründen, das Gemeinwesen neu zu „verfassen".

Die Bundesrepublik Deutschland hat seit ihrer Gründung wichtige Entwicklungen durchlaufen; das gilt für alle Bereiche. Als Mitgliedsland der Europäischen Gemeinschaft erleben wir, daß sich über dem Bundesstaat Bundesrepublik Deutschland eine neue, in ihrem Ansatz bundesstaatliche Ordnung bildet; sie wird von allen politischen Kräften der Bundesrepublik angestrebt. Das kann nicht ohne Auswirkungen auf unsere eigene bundesstaatliche Ordnung sein. Diese hat in den letzten 25 Jahren Veränderungen erfahren, die Anlaß zur Überprüfung sind. Die Bundesrepublik ist ein einheitliches Wirtschafts- und Rechtsgebiet; wir wollen möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Ländern. Andererseits wollen wir nicht ein langsames, aber unaufhaltsames politisches Ableben der Länder. Denn wir wissen den Wert der föderalen Ordnung zu schätzen. Diese Ordnung darf ihrerseits wiederum nicht zu einem unüberbrückbaren Hemmnis notwendiger Entwicklungen werden. Eine Fülle von Problemen tut sich hierbei auf. Die Kommission hat in einigen Bereichen neue Wege aufgezeigt. Sie erwartet, daß damit eine einheitliche Entwicklung gesichert und zugleich die Stellung der Länder erhalten werden kann. Dies gilt insbesondere für die Gebiete der Planung, der Finanzverfassung und der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen.

Die immer komplizierter werdende Gesetzgebung und die Entwicklung von Planungen und modernen Kommunikationstechniken führen zu einer Stärkung von Regierung und Verwaltung und können eine Schwächung des Parlaments bewirken. Die repräsentative parlamentarische Demokratie kann eine Entwicklung nicht hinnehmen, die im Endergebnis dazu führen würde, daß eine anonyme Technokratie sich so verselbständigte, daß das Parlament nur noch die formelle Zustimmung zu geben hätte, ohne seiner politischen Führungsaufgabe gerecht zu werden. Hier stellt sich nicht nur die Frage nach einer Reform des Parlaments, sondern gleichzeitig nach einer angemessenen Weiterentwicklung von Parlament und Regierung, sowohl je für sich betrachtet als auch in ihrem Zusammenwirken. Die Kommission hat sich nur mit einigen Fragen der Parlamentsreform befaßt und das Gesamtthema nicht behandelt.

Die Kommission macht ihre Empfehlungen in der Erkennntnis, daß das Zusammenwirken der Verfassungsorgane über Verfahrensrechtliches hinaus sich der verfassungsrechtlichen Regelung entzieht. Auch wenn die Verfassungsbestimmungen gut und ausreichend sind, kommt es in der Verfassungswirklichkeit auf die Art und Weise des Umgangs der Verfassungsorgane miteinander an. Dies gilt sowohl im Verhältnis der Bundesregierung zum Parlament als auch für das Verhältnis von Bundesrat und Bundestag und nicht zuletzt für das Verhältnis und die Abgrenzung zwischen Bundesverfassungsgericht und Bundestag. Formulierte Verfassungsbestimmungen allein reichen hier nicht aus; es müssen vielmehr alle sich darum bemühen, die Verfassung im Sinne ihrer Grundprinzipien anzuwenden und damit den Entscheidungsraum der anderen Organe zu respektieren. Diese gegenseitige Achtung und Selbstbeschränkung der Verfassungsorgane ist für die Wirkungskraft und für die Bestandskraft einer Verfassung von großer Bedeutung. Die Verfassungsorgane würden letztlich ihren eigenen Rang beeinträchtigen, wenn sie sich nicht im Rahmen ihrer originären Aufgaben hielten. Das gilt für den Bun-

destag, wenn er zu viele Details gesetzgeberisch regelt und damit in die Verwaltung eindringt; er gibt damit die Kompetenz für die politische Entscheidung der Grundfragen preis. Das gilt für den Bundesrat, wenn er Standpunkte und Interessen der durch ihn an Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirkenden Länder relativiert oder fraktionsartig strukturiert; er trägt damit zur Bestandskraft des Föderalismus nichts bei. Das gilt für das Bundesverfassungsgericht, wenn es zuläßt, daß die Grenze zwischen ihm und dem Gesetzgeber undeutlich wird; es begibt sich in den politischen Tagesstreit zum Nachteil seiner Autorität. Sicher müssen auf diesem Gebiet Entwicklungen möglich sein; niemand sollte aber verkennen, daß es auf das Gesamtsystem der Bundesrepublik nicht ohne Auswirkungen bleiben kann, wenn diesen Grundprinzipien entgegengewirkt wird.

Die Beratungen der Kommission haben bei vielen Fragen dazu geführt, von einer Empfehlung zur Verfassungsänderung abzusehen. Dies ist auch ein wichtiges Ergebnis der Arbeit der Kommission, das in seiner Bedeutung nicht unterschätzt werden sollte. Es besagt, daß die betreffenden Regelungen des Grundgesetzes nach eingehender Prüfung auf der Grundlage einer über 25jährigen Praxis und Erfahrung entweder als die bestmöglichen erkannt wurden oder trotz mancher deutlich gewordener Mängel eine bessere Regelung nicht entwickelt werden konnte.

Die Zusammensetzung der Enquete-Kommission Verfassungsreform erfolgte auf einer breiten personellen Basis. Zu den Abgeordneten des Deutschen Bundestages traten Vertreter der Länder und Wissenschaftler. Die weitgefächerte personelle Zusammensetzung war Ausdruck des Bemühens, die verschiedenen Strömungen, Überlegungen und Aspekte für eine Reform des Grundgesetzes institutionell zu berücksichtigen, um die Empfehlungen der Kommission von einer breiten Mehrheit getragen zu wissen. Dies ist nicht immer gelungen. Die Sondervoten, und zwar auch zu grundlegenden Fragenkomplexen der einzelnen Berichtskapitel, machen deutlich, daß eine sachliche und politische Abstimmung aller Vorstellungen und Interessen nicht Aufgabe der Kommission sein konnte. Auf diese Weise spiegelt der Bericht auch die Verschiedenheit der Auffassungen zur Reform des Grundgesetzes und legt den gesetzgebenden Instanzen in einigen Punkten alternative Konzepte vor.

Die Länderkommission Verfassungsreform begleitete die Arbeit der Kommission. Sie brachte die Vorstellungen der Länder, vor allem auch der Länderparlamente, über eine Reform des Grundgesetzes in die Beratungen ein. Sie bestand aus je elf Vertretern der Länderparlamente und der Länderregierungen. Ihr Vorsitzender war Landtagspräsident Dr. Lemke, gleichzeitig stellvertretender Vorsitzender der Bundestagskommission; weitere fünf Mitglieder der Bundestagskommission gehörten gleichzeitig der Länderkommission an. Sie hat wertvolle Zuarbeit geleistet, die die Enquete-Kommission des Bundestages dankbar entgegengenommen hat.

Die Kommission geht bei der Vorlage ihres Berichtes davon aus, daß der 8. Deutsche Bundestag sich mit ihren Empfehlungen befassen wird. Sie verbindet damit die Erwartung, daß die Vorschläge geprüft und schrittweise verwirklicht werden.

Bonn, den 2. Dezember 1976

Dr. Schäfer (Tübingen)
Vorsitzender

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform — Auftrag und Durchführung

1. Der Deutsche Bundestag hat am 22. Februar 1973 einstimmig die Einsetzung einer Enquete-Kommission Verfassungsreform beschlossen. Grundlage für diesen Beschluß war ein interfraktioneller Antrag (Drucksache 7/214 neu), der den Auftrag und die Zusammensetzung der Kommission wie folgt bestimmt:

   1. Nach § 74 a der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages wird eine Enquete-Kommission mit dem Auftrag eingesetzt zu prüfen, ob und inwieweit es erforderlich ist, das Grundgesetz den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Erfordernissen — unter Wahrung seiner Grundprinzipien — anzupassen.

   2. Die Enquete-Kommission besteht aus 21 Mitgliedern, und zwar aus

      a) sieben Mitgliedern des Deutschen Bundestages,

      b) sieben von der Länderseite zu benennenden Persönlichkeiten,

      c) sieben Sachverständigen.

   Mit der Einsetzung der Enquete-Kommission Verfassungreform setzte der 7. Deutsche Bundestag ein Reformvorhaben fort, das er bereits in der 6. Wahlperiode mit der Einsetzung einer Enquete-Kommission Verfassungsreform durch Beschluß des Deutschen Bundestages vom 8. Oktober 1970 begonnen hatte. Infolge der Auflösung des 6. Deutschen Bundestages am 22. September 1972 mußte auch die Enquete-Kommission ihre Tätigkeit einstellen. Über den Stand der Beratungen und Empfehlungen unterrichtet der von ihr vorgelegte Zwischenbericht (Drucksache VI/3829 und „Zur Sache" 1/73).

   Aufgabe der Kommission war eine Bestandsaufnahme und Überprüfung der Verfassungsordnung, nicht eine Totalrevision des Grundgesetzes. Vielmehr sollte die Anpassung der Verfassung an die gewandelten Verhältnisse dazu beitragen, die bewährten Verfassungsgrundsätze, insbesondere den Grundrechtsschutz, das Prinzip der repräsentativen Demokratie, das Rechtsstaatsprinzip sowie das Sozialstaatsprinzip und die in Artikel 79 Abs. 3 GG festgelegten Grundsätze unverändert zu bewahren.

2. Für die Enquete-Kommission Verfassungsreform wurden von den Fraktionen folgende Mitglieder des Deutschen Bundestages benannt:

   SPD-Fraktion

   Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer (Tübingen) (1973 bis 1976)

   Abgeordneter Scheffler (1973 bis 1976)

   Abgeordneter Prof. Dr. Schweitzer (1973 bis 1976)

   CDU/CSU-Fraktion

   Abgeordneter Dr. Jaeger (1973 bis 1974) — Abgeordneter Dr. Schneider (1974 bis 1976)

   Abgeordneter Prof. Dr. Klein (Göttingen) (1973 bis 1976)

   Abgeordneter Dr. Lenz (Bergstraße) (1973 bis 1976)

   FDP-Fraktion

   Abgeordneter Dr. Hirsch (1973 bis 1975) — Abgeordneter Engelhard (1975 bis 1976)

   Ferner benannten die Fraktionen als Sachverständige:

   Abgeordneter Dr. Arndt (Hamburg) (1973 bis 1976)

   Prof. Dr. Böckenförde (1973 bis 1976)

   Frau Dr. Diemer-Nicolaus (1973 bis 1976)

   Prof. Dr. Kewenig (1973 bis 1976)

   Direktor Leidinger (1973 bis 1976)

   Prof. Dr. Scharpf (1973 bis 1976)

   Prof. Dr. Stern (1973 bis 1976)

   Die Regierungschefs der Länder benannten folgende Mitglieder:

   Ministerialdirektor a. D. Prof. Dr. Barbarino (Bayern) (1973 bis 1976)

   Präsident des Staatsgerichtshofs Dr. Hailer (Baden-Württemberg) (1973 bis 1975) — Ministerialdirigent a. D. Dr. Held (1975 bis 1976)

   Senator a. D. Dr. Heinsen (Hamburg) (1973 bis 1976)

   Staatssekretär Hermans (Rheinland-Pfalz) (1973 bis 1975) — Ministerialdirigent Prof. Dr. Schreckenberger (1975 bis 1976)

   Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger (Niedersachsen) (1973 bis 1976)

   Landtagspräsident Dr. Lemke (Schleswig-Holstein) (1973 bis 1976)

   Staatssekretär a. D. Prof. Dr. Rietdorf (Nordrhein-Westfalen) (1973 bis 1976)

   Die Enquete-Kommission Verfassungsreform wurde am 18. Mai 1973 konstituiert. Nach Vereinbarung im Ältestenrat bestimmte die Kommis-

sion Abgeordneten Prof. Dr. Schäfer (Tübingen) zum Vorsitzenden, Abgeordneten Dr. Lenz (Bergstraße) und Landtagspräsidenten Dr. Lemke zu stellvertretenden Vorsitzenden.

Die Verwaltung des Deutschen Bundestages stellte der Kommission ein Sekretariat zur Verfügung, in dem unter Leitung von Ministerialrat Dr. Busch Regierungsdirektor Dr. Kretschmer, Regierungsdirektor Dr. Zeh, Oberamtsrat Meixner sowie die Verwaltungsangestellten Frau Menz, Frau Gantzel und Frau Busch tätig waren. Die Enquete-Kommission Verfassungsreform hatte sich zu Beginn ihrer Beratungen in der 6. Wahlperiode einen Themenkatalog erarbeitet, der auch den Beratungen in der 7. Wahlperiode zugrunde lag. Dieser Katalog erhebt weder Anspruch auf Vollständigkeit noch auf eine endgültige Gewichtung der Probleme. Sein Zweck war eine breite Auflistung von Fragen, die durch die Verfassungsreform berührt werden konnten. Im Zuge der Beratungen wurden die einzelnen Themen teilweise ergänzt und umformuliert sowie in Gewichtung und Reihenfolge abgewandelt. Der Themenkatalog ist im Anhang abgedruckt.

Wie in der 6. Wahlperiode wurden zwei Unterkommissionen gebildet. Diese setzten sich (nach Berücksichtigung der personellen Veränderungen) wie folgt zusammen:

Unterkommission I „Bund und Länder"

Vorsitzender: Abgeordneter Dr. Lenz (Bergstraße); Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer (Tübingen), Abgeordneter Scheffler, Abgeordneter Dr. Schneider, Ministerialdirektor a. D. Prof. Dr. Barbarino, Ministerialdirigent a. D. Dr. Held, Senator a. D. Dr. Heinsen, Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger, Frau Dr. Diemer-Nicolaus, Direktor Leidinger, Prof. Dr. Scharpf.

Unterkommission II „Parlament und Regierung"

Vorsitzender: Abgeordneter Dr. Arndt (Hamburg); Abgeordneter Engelhard, Abgeordneter Prof. Dr. Klein (Göttingen), Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer (Tübingen), Abgeordneter Prof. Dr. Schweitzer, Landtagspräsident Dr. Lemke, Staatssekretär a. D. Prof. Dr. Rietdorf, Ministerialdirigent Prof. Dr. Schreckenberger, Prof. Dr. Böckenförde, Prof. Dr. Kewenig, Prof. Dr. Stern.

Die beiden Unterkommissionen setzten die Beratungen der bereits in der 6. Wahlperiode erörterten Gegenstände auf der Grundlage der seinerzeit erarbeiteten Themenkataloge fort. Im Mittelpunkt der Überlegungen der Unterkommission I standen die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern, die verfassungsrechtlichen Aspekte der internationalen und auswärtigen Angelegenheiten sowie die verfassungsrechtliche Einordnung der kommunalen Ebene. Die Unterkommission II befaßte sich überwiegend mit Problemen der delegierten Rechtsetzung, der Dauer und Beendigung der Wahlperiode, der parlamentarischen Kontrollrechte sowie der Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger. Die beiden Unterkommissionen haben bis zum Herbst 1974 getagt; seitdem haben die Beratungen ausschließlich in der Vollkommission stattgefunden.

Die Kommission hielt in der Zeit vom 18. Mai 1973 bis 2. Dezember 1976 35 Vollsitzungen ab. Die Unterkommission I tagte 11mal, die Unterkommission II führte 10 Sitzungen durch. Die Kommission tagte vom 5. bis 7. März 1974 in Klausur in Lahnstein. Hier wurden der Bundesminister der Finanzen, der Vorsitzende der Konferenz der Landesfinanzminister sowie Vertreter der kommunalen Spitzenverbände zu Fragen der Finanzverfassung angehört.

Die Bundesregierung war durch Vertreter des Bundeskanzleramtes sowie der Bundesministerien des Innern und der Justiz ständig an den Beratungen der Kommission beteiligt und hat durch ihre Mitarbeit die Reformüberlegungen der Kommission unterstützt. Zusätzlich nahmen an den Erörterungen zur Reform der Finanzverfassung Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen sowie der Leiter der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister teil. Zu Fragen der internationalen Beziehungen wurden ein Mitglied der Enquete-Kommission Auswärtige Kulturpolitik sowie ein Vertreter des Auswärtigen Amtes angehört. Ferner waren bei den Kommissionssitzungen beobachtende Teilnehmer des Bundesrates sowie einzelner Staatskanzleien und Landesvertretungen zugegen.

3. Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der Kommission war § 74 a der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Für das Verfahren im einzelnen fanden die Vorschriften der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages entsprechende Anwendung. Die Kommission ging davon aus, daß ihr die Anhörungsmöglichkeiten des Artikels 43 Abs. 1 GG zur Verfügung standen, obwohl sie sich nicht als Ausschuß im Sinne der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages verstand. Die Kommission war entsprechend ihrer parlamentsrechtlichen Sonderstellung nicht in das förmliche Gesetzgebungsverfahren eingeschaltet, sondern widmete sich ihrem Auftrag unabhängig von den Gesetzesberatungen.

Einzelne Empfehlungen der Kommission sind bereits verwirklicht worden. So beruhen die verfassungsrechtliche Verankerung des Petitionsausschusses und die Verstärkung seiner Rechte auch auf entsprechenden Aussagen im Zwischenbericht. Die zwischenzeitlich erfolgte Einräumung von Anhörungsrechten für die kommunalen Spitzenverbände in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien geht auf Erkenntnisse der Kommission zurück. Gleiches gilt für das 33. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23. August 1976 (Bundesgesetzblatt I S. 2381), das die Wahlperiode mit

dem Zusammentritt eines neugewählten Bundestages enden läßt. Auch ist die Tatsache, daß der Vorsitz des Parlamentarischen Vertrauensmännergremiums nunmehr von einem Mitglied des Bundestages wahrgenommen wird, auf entsprechende Vorschläge der Kommission zurückzuführen.

Die Kommission hat alle Fragen und alle gutachtlichen Stellungnahmen durch eigene Mitglieder erarbeitet. Die Bundesregierung leistete dabei wertvolle Hilfe. Außerdem konnte die Kommission auf die Ergebnisse der Kommission zur Reform des Staatshaftungsrechts zurückgreifen.

4. Der Kommission war daran gelegen, ihre Reformüberlegungen einer interessierten Öffentlichkeit bekanntzumachen. So ist das wissenschaftliche Schrifttum auf die Arbeiten der Kommission eingegangen. In zahlreichen Beiträgen wurden — vor allem nach der Vorlage des Zwischenberichts — Beratungen und Empfehlungen der Kommission analysiert, kommentiert und kritisiert. Mitglieder der Kommission sowie Mitarbeiter des Sekretariats haben die Reformüberlegungen der Kommission im Schrifttum dargestellt. Ferner wurden auf zahlreichen Diskussions- und Vortragsveranstaltungen die Schwerpunkte der Kommissionsberatungen erläutert sowie die Kritik der öffentlichen Diskussion aufgenommen, gewürdigt und berücksichtigt.

Dieser Kontakt zwischen den Kommissionsmitgliedern und der interessierten Öffentlichkeit fand vor allem statt auf dem Deutschen Juristentag, in der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, in der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen, beim Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, in der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, in anderen Universitäten, auf Akademieveranstaltungen von politischen Parteien und Verbänden sowie in der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung.

Im Oktober 1974 besuchten Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts die Kommission. In nichtoffizieller Besprechung wurden einige grundsätzliche Fragen erörtert.

Auch mit dem Ausland wurden Kontakte und Gespräche gepflogen. So besuchten im Frühjahr 1974 schweizerische Staatsrechtslehrer, zu denen auch Mitglieder der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung der Totalrevision der Bundesverfassung gehörten, die Kommission zu einem Gedankenaustausch. Im Herbst 1974 fand in Bonn ein Gespräch mit Mitgliedern des Verfassungsausschusses des Schwedischen Reichstages statt. Im Frühjahr 1976 besuchte der Präsident der Verfassunggebenden Versammlung Portugals mit fünf Mitgliedern der Versammlung die Kommission. Es fand ein ausführlicher Gedankenaustausch statt.

Die Drucksachen der Kommission standen auf Anforderung jedermann zur Verfügung. Sie können nach Abschluß der Arbeiten im Archiv des Deutschen Bundestages eingesehen werden.

5. Die Kommission legt hiermit einen Schlußbericht über ihre Tätigkeit in der 6. und 7. Wahlperiode vor. Er ist als Gesamtbericht zu verstehen und stellt keine chronologische Fortsetzung des am Ende der 6. Wahlperiode vorgelegten Zwischenberichts dar. Aus diesem Grunde greift er auch auf Beratungsgegenstände, Themen und Erörterungspunkte zurück, die schon im Zwischenbericht ihren Niederschlag gefunden haben.

Die Komission konnte die einzelnen Beratungsgegenstände nicht mit dem jeweils gleichen Aufwand an Beratungszeit erörtern. So haben insbesondere die Themenbereiche der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern und der Reform der Finanzverfassung einen großen Teil der Sitzungen beansprucht. Dies ergab sich vor allem aus der besonderen bundesstaatlichen Zuordnung dieser beiden Sachkomplexe. Hieraus kann indes nicht der Schluß gezogen werden, daß die Kommission Beratungsgegenständen, die eingehender beraten wurden und die auch eine längere Darstellung im Bericht gefunden haben, eine ungleich größere und vorrangigere Bedeutung gegenüber anderen Themenbereichen beilegt. Auch lassen die Stellung der Beratungsgegenstände im Bericht sowie die Zahl der Änderungsvorschläge grundsätzlich keine Rückschlüsse auf deren verfassungspolitische Bedeutung zu.

Dies gilt auch für Themenbereiche, bei denen sich der Schlußbericht auf Fragestellungen beschränken mußte, da für eine ausführliche Sachberatung nicht mehr Zeit zur Verfügung stand. So weist die Kommission darauf hin, daß sie vor allem zu Fragen der Verfassungsgerichtsbarkeit, aber auch zur Stellung der Verbände in der politischen Ordnung keine abschließenden Empfehlungen gibt, sondern an Hand eines Problemaufrisses auf die Ansätze für Reformüberlegungen aufmerksam macht.

Die Frage der Neugliederung des Bundesgebietes war nicht Gegenstand der Beratungen. Die Kommission hat auch auf die Entwicklung von alternativen Modellen verzichtet, die auf einer Aufteilung in fünf oder sechs Länder hätten beruhen können. Sie ist bei ihren Überlegungen vor allem zur Planung, zur Finanzverfassung, zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen und zur Stellung des Bundesrates von der gegenwärtigen Ländereinteilung ausgegangen.

Der Auftrag der Kommission beinhaltete nicht, daß in jedem Fall das formelle und materielle Verfassungsrecht in den aufgegriffenen Punkten zu ändern oder zu ergänzen war. Ergab eine eingehende Überprüfung, daß die tatsächliche Entwicklung auch in Zukunft mit den gegenwärtigen Rechtsinstrumenten gemeistert werden kann, wurde eine Empfehlung zur Grundgesetzänderung nicht notwendig. In seiner verfassungspolitischen Aussagekraft kommt einem Votum der Kommission, von einer Änderung des Grundgesetzes Abstand zu nehmen, der gleiche Stellenwert zu wie einer Empfehlung zur Verfassungsnovellierung.

Zum Aufbau der einzelnen Berichtsteile sei darauf hingewiesen, daß zunächst die Problemstellung dargelegt wird. Dem schließt sich das von der Kommission erarbeitete Ergebnis mit seiner Begründung an. Wie im Zwischenbericht hat die Kommission auch im Schlußbericht auf Verweisungen, Fußnoten und einen wissenschaftlichen Apparat verzichtet. Jedem Kapitel sind die eingereichten Sondervoten der Kommissionsmitglieder sowie eine Liste der einschlägigen Kommissionsdrucksachen beigefügt. Sofern Überschneidungen einzelner Kapitel nicht ausgeschlossen werden konnten, finden sich entsprechende Verweisungen.

Die Empfehlungen der Kommission enthalten auch ausformulierte Vorschläge für Gesetzesänderungen. Die gesetzestechnische Einpassung der Kommissionsempfehlungen in das Grundgesetz ist Sache des Gesetzgebers, der hierbei vor allem das Problem der Übergangsvorschriften lösen muß. Die Kommission hat deshalb grundsätzlich davon Abstand genommen, für notwendig werdende Übergangsvorschriften Formulierungsvorschläge zu unterbreiten.

Die Zusammenarbeit mit der Länderkommission Verfassungsreform

Parallel zur Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundestages wurde von den Ländern eine Länderkommission Verfassungsreform eingerichtet mit dem Ziel, die Arbeit der Enquete-Kommission von der Gesamtheit der Länder her zu fördern und zu unterstützen. Die Länderkommission setzte sich aus je elf Vertretern der Länderparlamente und der Länderregierungen zusammen. Sechs Mitglieder der Länderkommission waren zugleich Mitglieder der Enquete-Kommission Verfassungsreform (Vorsitzender Ministerpräsident a. D. Landtagspräsident Dr. Lemke, stellvertretender Vorsitzender Staatssekretär a. D. Prof. Dr. Rietdorf sowie Ministerialdirektor a. D. Prof. Dr. Barbarino, Ministerialdirigent a. D. Dr. Held, Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger, Ministerialdirigent Prof. Dr. Schreckenberger).

Ihrer Zusammensetzung entsprechend hat sich die Länderkommission ausschließlich mit solchen Themen beschäftigt, die für die Länder von spezifischer Bedeutung sind. Sie hat sich dabei nicht als eine in Konkurrenz zur Enquete-Kommission stehende Institution verstanden, sondern ist von vornherein um eine kooperative Lösung der Probleme bemüht gewesen. Die Zusammenarbeit zwischen beiden Kommissionen, die durch die personelle Verzahnung noch erleichtert wurde, hat sich als nützlich erwiesen; die Länderkommission hat mit ihren Beratungen und Empfehlungen einen wertvollen Beitrag zur Arbeit der Enquete-Kommission geleistet. Die Unterlagen der Länderkommission Verfassungsreform können im Archiv des Landtages von Schleswig-Holstein eingesehen werden.

Die Länderkommission hat sich mit der Bund-Länder-Planung und der Finanzverfassung, mit der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen und mit dem Bundesrat befaßt. Das Ergebnis der Beratungen war — kurz zusammengefaßt — das folgende:

— Die Länderkommission hat die Notwendigkeit einer Koordinierung von Bund und Ländern bei der Planung von Aufgaben, die für die Gesamtheit, insbesondere für die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, bedeutsam sind, bejaht; zugleich hat sie aber hervorgehoben, daß diese Planung die Eigenstaatlichkeit der Länder nicht antasten dürfe. Dieser Zielsetzung entspricht nach Auffassung der Länderkommission das bisherige Zusammenwirken von Bund und Ländern im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben unter anderem deshalb nicht, weil es zu einer unrationellen Mischverwaltung und Mischfinanzierung mit einer Verwischung der Aufgaben- und Finanzverantwortung von Bund und Ländern geführt hat und die Parlamente am Planungsprozeß nicht ausreichend beteiligt sind. Die Länderkommission hat hervorgehoben, daß die Ablösung dieses Zustands eine Reihe wesentlicher Reformen des Grundgesetzes erfordere. Es wurde für notwendig gehalten, die zur Zeit von Bund und Ländern gemeinsam finanzierten Aufgaben in die Aufgaben- und Finanzverantwortung der Länder zu übertragen, eine aufgabengerechte Finanzverfassung zu schaffen, eine angemessene Beteiligung der Parlamente des Bundes und der Länder sicherzustellen und eine koordinierte Rahmenplanung grundsätzlich auf Richtlinien zu beschränken. Die Empfehlung der Enquete-Kommission, die Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG durch die neuen Artikel 28 a und 104 b zu ersetzen, ist von der Länderkommission begrüßt worden. Zu Artikel 28 a (neu) hat sie allerdings einige aus der Sicht der Länder erforderliche Änderungen vorgeschlagen.

— Im finanziellen Bereich hat die Länderkommission sich im wesentlichen den Empfehlungen der Enquete-Kommission angeschlossen. Vorgeschlagen wurde allerdings, Bundesgesetze dann der Zustimmung des Bundesrates zu unterwerfen, wenn sie Länder zu Ausgaben verpflichten, die der Zweck des Gesetzes erfordert (Artikel 104 a Abs. 1 GG).

— Hinsichtlich der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern empfiehlt die Länderkommission, das bisherige Funktionsteilungsschema (Artikel 73 bis 75 GG) beizubehalten, also Rahmengesetzgebung und kon-

kurrierende Gesetzgebung nicht zusammenzufassen. Im Rahmen des Artikels 75 GG soll der Bund in der Regel darauf beschränkt sein, Grundsätze für die Gesetzgebung der Länder aufzustellen. Im übrigen schlägt die Länderkommission eine verstärkte Mitwirkung des Bundesrates vor, soweit es darum geht, die Einhaltung der dem Bund bei der konkurrierenden und bei der Grundsatzgesetzgebung gesetzten Schranken zu überwachen. Das Bundesverfassungsgericht sollte in diese Überwachung — über die bereits jetzt vorhandenen Kontrollmöglichkeiten hinaus — nicht eingeschaltet werden.

— Genausowenig wie die Enquete-Kommission hat die Länderkommission Anlaß gesehen, die Struktur des Bundesrates zu ändern. Eingehend hat sie sich mit dem Verhältnis zwischen Landesparlament und Landesregierung bei Bundesratsangelegenheiten befaßt. Sie hat insoweit festgestellt, daß die parlamentarische Verantwortlichkeit der Landesregierung gegenüber dem Landesparlament sich auch auf das Abstimmungsverhalten im Bundesrat erstreckt und daß sich der Landtag daher mit Bundesratsangelegenheiten befassen und der Landesregierung insbesondere Empfehlungen zum Abstimmungsverhalten geben kann.

Kapitel 1

Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger

1 Problemstellung und Ergebnis

1.1 Problemstellung

Bei Aufnahme des Themas „Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger" in den Kreis ihrer Beratungsgegenstände ging die Kommission davon aus, daß in den letzten Jahren in der Öffentlichkeit wiederholt Forderungen nach einer stärkeren und wirksameren Beteiligung der Bürger an der politischen Willensbildung und den staatlichen Entscheidungsprozessen erhoben worden sind; ebenso bestand die Auffassung, daß angesichts der schwieriger und komplexer gewordenen politischen Entscheidungsaufgaben der staatlichen Organe, deren Auswirkungen auf den Lebenskreis der Bürger überdies deutlicher spürbar wurden, alles getan werden muß, um das demokratisch-repräsentative System, wie das Grundgesetz es vorsieht, zu festigen und in seiner Legitimationskraft zu verstärken.

1.2 Gegenstand der Beratungen

Demgemäß hat die Kommission die verschiedenen Möglichkeiten, die politischen Mitwirkungsrechte der Bürger im Hinblick auf den staatlichen Entscheidungsprozeß über das bisherige Maß hinaus zu verstärken, erörtert und das Für und Wider im Blick auf eine Festigung des demokratisch-repräsentativen Systems des Grundgesetzes abgewogen. Sie hat sich dabei nicht auf diejenigen Fragen beschränkt, die zu ihrer Lösung einer Änderung oder Ergänzung des Verfassungstextes bedürfen, sondern auch diejenigen Fälle einbezogen, die durch Änderung einfachen Gesetzesrechts zu verwirklichen sind; in allen Fällen handelt es sich um Probleme des materiellen Verfassungsrechts. Gegenstand der Kommissionsberatungen waren:

— der Problemkreis Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung,

— das Verfahren der Aufstellung der Wahlkandidaten für die Bundestagswahl (Vorwahlen, parteiinterne Aufstellung der Wahlkreiskandidaten und der Landeslisten),

— die Einführung des Modells der begrenzt-offenen Liste (nach bayerischem Vorbild) für die Abgabe der Zweitstimme bei der Bundestagswahl,

— die Volkswahl des Bundespräsidenten.

Von einer Erörterung des Wahlsystems für die Bundestagswahl (Mehrheitswahl/Verhältniswahl/Kombinationslösungen) hat die Kommission abgesehen.

1.3 Ergebnis

Die Einführung von Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung über die in Artikel 29 GG vorgesehenen Fälle hinaus wird von der Kommission nicht empfohlen. Angesichts der nicht aufhebbaren Spannung zwischen repräsentativ-demokratischen und plebiszitär-demokratischen Organisationsformen und Legitimationsverfahren erscheint der Kommission die Erweiterung solcher plebiszitärer Möglichkeiten kein geeigneter Weg, das demokratisch-repräsentative System auf der Ebene des Bundes zu festigen und in seiner Legitimationskraft zu verstärken (siehe Abschnitt 3).

Für die Aufstellung der Wahlkreiskandidaten bei der Bundestagswahl empfiehlt die Kommission, die Möglichkeit der Einflußnahme der Parteimitglieder hierauf zu verstärken. Die derzeit vom Bundeswahlgesetz vorgesehenen Möglichkeiten der Kandidatenaufstellung, nämlich die Wahl unmittelbar durch die Parteimitglieder im Wahlkreis oder durch eine von den Parteimitgliedern gewählte Vertreterversammlung, sollen dadurch ergänzt werden, daß sowohl für die Wahl des Kandidaten als auch für die Wahl der Vertreter zur Vertreterversammlung auch die Form der Briefwahl vorgesehen werden kann. Die Einführung der Briefwahl soll dabei den Parteien

nicht vorgeschrieben werden, sondern ihrer Entscheidung überlassen bleiben. Die Kommission schlägt daher vor, § 21 Abs. 1 des Bundeswahlgesetzes (BWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 1975 (Bundesgesetzblatt I S. 2325) um folgenden letzten Satz zu ergänzen:

„Die Wahl des Wahlkreisbewerbers und die Wahl der Vertreter zu den besonderen und allgemeinen Vertreterversammlungen kann auch durch Briefwahl der im Wahlkreis zum Bundestag wahlberechtigten Mitglieder der Partei erfolgen."

Weitergehende Vorschläge zur Verstärkung der Einflußnahme der Parteimitglieder oder der Bürger auf die Aufstellung der Wahlkandidaten werden von der Kommission nicht befürwortet. Das gilt sowohl für die Einführung von (geschlossenen oder offenen) Vorwahlen, wie sie in vielen Staaten der Vereinigten Staaten praktiziert werden, als auch für eine stärkere und formalisierte Beteiligung der örtlichen Parteigliederungen oder der Parteimitglieder an der Aufstellung der Landeslisten für die Bundestagswahl (siehe Abschnitt 4).

Die Kommission empfiehlt die Einführung begrenztoffener Listen (nach bayerischem Vorbild) für die Abgabe der Zweitstimmen bei der Bundestagswahl, allerdings ohne Anrechnung der Erststimmen. Ungeachtet mancher verfahrensmäßiger und praktischer Probleme, die sich hierbei ergeben mögen, sieht die Kommission in diesem Modell sowohl eine stärkere Teilnahme der Bürger an der Auswahl der Personen, die als Mitglieder der Volksvertretung das Volk repräsentieren, verwirklicht, als auch eine Balancierung der Machtposition der politischen Parteien im Wahlverfahren, ohne ihnen den maßgeblichen Einfluß auf die Kandidatenauswahl, den sie in der parteienstaatlichen Demokratie benötigen, zu nehmen (siehe Abschnitt 5).

Die Wahl des Bundespräsidenten unmittelbar durch das Volk empfiehlt die Kommission nicht (siehe Abschnitt 6).

2 Grundsätzliche verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Überlegungen

2.1 Die Notwendigkeit unabhängig-repräsentativer politischer Leitungsgewalt und ihre demokratische Rückbindung

Ausgangspunkt der Debatte der Kommission über die Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger war die Auffassung, daß jedes in sich differenzierte politische Gemeinwesen, insbesondere aber ein so hochorganisiertes und hochdifferenziertes wie die Bundesrepublik, ohne repräsentative oberste Leitungsorgane, die den einheitlichen Handlungszusammenhang der staatlichen Organisation allererst herstellen und erhalten, ihm durch ihre Entscheidungen Maß und Richtung geben, gar nicht bestehen kann. Das Verfassungsproblem eines nach dem demokratischen Prinzip organisierten und sich herstellenden politischen Gemeinwesens ist daher nicht, diese für seine Existenz notwendige unabhängig-repräsentative politische Leitungsgewalt abzubauen oder zu minimalisieren, um ein angebliches Mehr an Demokratie zu erreichen, sondern sie in einer Weise zu organisieren, die eine möglichst unmittelbare Legitimation durch das Volk und die Rückbindung an den Volkswillen gewährleistet. Durch solche Legitimation und Rückbindung erhält die oberste politische Leitungsgewalt nicht nur in einem organisatorisch-formalen, sondern auch in einem politisch-inhaltlichen Sinn, bezogen auf das demokratische Prinzip, repräsentativen Charakter. Erst dadurch kommt in ihr der Gedanke der Selbstregierung des Volkes zum Ausdruck und wird es ermöglicht, daß diese oberste Leitungsgewalt nicht nur organisatorisch, sondern auch real und politisch dem Volk selbst zugerechnet werden kann und im Bewußtsein der Bürger auch zugerechnet wird.

Damit stellt sich die Frage, ob das repräsentative System des Grundgesetzes in seiner bisherigen Form ausreicht, den Willen der Bürger bei den staatlichen Akten, insbesondere der Gesetzgebung, in einer Weise gegenwärtig zu machen, daß die vorhandenen staatlichen Leitungsorgane über die erforderliche demokratische Legitimation und Rückbindung verfügen oder ob es dazu der Einführung weiterer oder neuer Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger, sei es im Wahlverfahren für die staatsleitenden Organe, sei es in plebiszitärer Form, bedarf. Die Kommission hat diese Frage nicht nur unter verfassungstheoretischen Gesichtspunkten, sondern auch im Hinblick auf die vorhandenen und voraussehbaren realpolitischen Gegebenheiten und Verhältnisse geprüft.

2.2 Die Spannung zwischen repräsentativen und plebiszitären Elementen der Demokratie

Die Beurteilung des Spannungsverhältnisses zwischen den repräsentativen und plebiszitären Elementen unserer Demokratie darf sich nicht an einer bloß formalen Vorstellung der Repräsentation im Sinne einer organisatorisch-technischen Rückführungsmöglichkeit staatlicher Entscheidungen auf einen Wahlvorgang orientieren. Entscheidend ist vielmehr das Problem, wie die Führungs- und Lenkungsfunktionen der leitenden staatlichen Organe einerseits unabhängig von Weisungen und Entscheidungsaufträgen Dritter, also repräsentativ, ausgeübt werden können, andererseits aber inhaltlich-politisch dem Wähler zurechenbar bleiben. In dieser Spannung zwischen Unabhängigkeit der Staatsleitung gegenüber dem Bürger einerseits und ihrer Rückbindung an den Willen der Bürger andererseits kommt zum Ausdruck, daß die auch im demokratischen Staat notwendige Herrschaftsausübung so gestaltet sein soll, daß sie als Ausdruck der Selbstregierung des Volkes verstanden werden kann und tatsächlich verstanden wird. Zu den Konstitutionsprinzipien einer solchen politischen Ordnung gehören egalitäre und periodische Wahlen zur Volksvertretung, die Rückführung aller politischen Leitungsgewalt auf diese Volksvertretung sowie die Konzentration wesentlicher Entscheidungsbefug-

nisse bei ihr, die Gewährleistung einer offenen Wechselbeziehung und Wechselwirkung zwischen Volksvertretung und öffentlicher Meinung durch die grundrechtlichen Garantien von Meinungs-, Presse-, Informationsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie schließlich einerseits das freie Mandat, daß heißt die rechtlich freie Entscheidungsmöglichkeit der gewählten Volksvertreter, und andererseits ein offener Rückkoppelungsprozeß zwischen Wählern und Gewählten.

2.3 Die Funktion der politischen Parteien im repräsentativen Prozeß

In diesem repräsentativen Prozeß kommt den politischen Parteien eine wesentliche Mittlerfunktion zwischen Staat und Wähler zu. Sie sollen die im Volke vorhandenen politischen und sozialen Anschauungen, Interessen und Zielvorstellungen repräsentieren, artikulieren, auf realisierungsfähige Ziele hin integrieren und politisch in die Tat umsetzen. Sie wirken nachhaltig auf den Prozeß der politischen Meinungs- und Willensbildung ein und nehmen über die Fraktionen bestimmenden Einfluß auf die Entscheidungen von Parlament und Regierung. Die politischen Parteien sind so, nehmen sie ihre Funktionen voll wahr, ein wichtiges Bindeglied demokratischer Legitimation ebenso wie der Rückbindung der repräsentativen Leitungsorgane des Staates an die von ihnen repräsentierten Volksteile. Dieser Mittlerfunktion zwischen Staat und Bürger können die Parteien aber nur nachkommen, wenn sie selbst das für ihre Integrationsfähigkeit unerläßliche Postulat der innerparteilichen demokratischen Willensbildung erfüllen. Andererseits kann eine Verstärkung demokratisch-politischer Repräsentation nicht dadurch erreicht werden, daß die politischen Parteien innerhalb des demokratischen politischen Prozesses geschwächt werden. Mitwirkungsrechte der Bürger, die hierauf abzielen, tragen zur Festigung des demokratisch-repräsentativen Systems und seiner Legitimationskraft nicht bei; sie gefährden vielmehr die heute noch weit stärker als in früherer Zeit bestehende Notwendigkeit, daß die politischen Entscheidungsorgane und die sie tragenden politischen Kräfte eine in sich kohärente Politik zustandebringen.

2.4 Abstützung und Balancierung der Stellung der politischen Parteien

Auf der anderen Seite kann nicht übersehen werden, daß die politischen Parteien, zumindest die größeren unter ihnen, der für solche Machtgebilde typischen Tendenz zur Oligarchisierung und damit zur Umdeutung ihrer Mittlerfunktion in eine eigene, sich selbst tragende politische Entscheidungsmacht unterliegen. So notwendig es ist, die Parteien in ihren politischen Funktionen zu stärken, so sehr bedarf es daher auch verstärkter Einflußmöglichkeiten der Bürger als Gegengewicht. Nur so können der lebendige politische Identifikationsvorgang zwischen den Bürgern und den von den Parteien besetzten staatlichen Leitungsorganen sowie der notwendige Austausch von sach- und personalpolitischen Vorstellungen zwischen Wählern und Parteien gewährleistet werden.

In der Beurteilung dieser Frage war die Kommission sich im Grundsätzlichen einig; die Akzente hinsichtlich möglicher Lösungsvorschläge wurden jedoch verschieden gesetzt, teils mehr zugunsten einer Abstützung oder Stärkung der Stellung und Funktion der politischen Parteien, teils mehr zugunsten ihrer Balancierung durch stärkere Einflußmöglichkeiten der Bürger. Daraus ergaben sich dann unterschiedliche Folgerungen für die Beantwortung der Einzelfragen in diesem Gesamtzusammenhang.

2.5 Mitwirkungsrechte der Bürger und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments

Ein ähnliches Problem besteht im Verhältnis der Bürger zum Parlament als dem zentralen, unmittelbar gewählten politischen Leitungsorgan. Auch die parlamentarische Repräsentation hat, einmal — durch den Wahlakt — zustande gekommen, eine gewisse Tendenz zur Ablösung von der fortdauernden Bestätigung und Lebendigerhaltung der demokratischen Legitimation. Soll die demokratische Repräsentation hier über formal-organisatorische Zurechnung hinaus als realer politischer Prozeß der Rückbindung und Identifikation abgesichert und offengehalten werden, so stellt sich auch hier die Frage nach einer Verstärkung politischer Mitwirkungsmöglichkeiten, gegebenenfalls auch plebiszitärer Art. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Grundsätze des Grundgesetzes über die demokratische Ordnung der Parteien, das Wahlrecht und die Stellung des Bundestages ebenso wie ihre Ausgestaltung im Parteien- und Wahlgesetz sich nicht in einer bloß formalen Rückbindung zwischen Wählern und Gewählten erschöpfen. Sie schaffen vielmehr ihrerseits Grundlagen für eine echte politische Identifikation zwischen Bürgern und Staatsorganen. Zur Rückbindung des Bundestages an den Wählerwillen gehört daher auch, daß ein regierungsfähiges Parlament ein solides Instrument zur Verwirklichung des von der Mehrheit der Bürger gewollten politischen Programms ist. Das wiederum ist nur möglich, wenn das Selbstverständnis und die Handlungsfähigkeit des Bundestages nicht durch eine Überbetonung plebiszitärer Elemente so in Frage gestellt werden, daß die Parteien die ihnen vom Grundgesetz zugedachte Rolle nicht mehr spielen können und das Parlament selbst in seiner Fähigkeit, eine in sich konsistente Politik zu formulieren und zu verwirklichen, beeinträchtigt wird.

3 Volksbegehren, Volksentscheid, Volksbefragung

3.1 Fragestellung und Gegenstand der Erörterungen

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist die Verfassung einer repräsentativen Demokratie. Plebiszitäre Elemente enthält es nur, wo es die Neugliederung des Bundesgebietes regelt (Artikel 29 GG). Die Meinung, der Gesetzgeber des Bun-

des und der Länder sei befugt, jeweils im Rahmen seiner Zuständigkeit Volksbefragungen anzuordnen, wird nur vereinzelt vertreten. Die Zurückhaltung des Parlamentarischen Rates gegenüber allen Formen unmittelbarer Demokratie erklärt sich aus den wenig ermutigenden Erfahrungen, die in der Zeit der Weimarer Republik mit Volksbegehren und Volksentscheid, aber auch etwa mit der direkten Wahl des Reichspräsidenten durch das Volk gemacht worden waren.

Die Diskussion über die Zweckmäßigkeit einer Verstärkung des plebiszitären Elements im Grundgesetz wurde von der Kommission unter der Voraussetzung geführt, daß dadurch das repräsentativ-parlamentarische System keinesfalls geschwächt werden dürfe, sondern vielmehr eine Stabilisierung erfahren müsse. Nur wenn es gelinge, auf diesem Wege Gefahren für die Legitimation des Gesamtsystems zu begegnen, sei die Einführung von Formen der unmittelbaren Demokratie zu empfehlen.

Gegenstand der Erörterung in der Kommission waren alle Formen einer unmittelbaren Beteiligung des Volkes am Zustandekommen politischer Sachentscheidungen auf der Ebene des Bundes: die Volksbefragung, das Volksbegehren, der Volksentscheid und etwaige andere Möglichkeiten einer Volksinitiative, ebenso die Fragen, von wem eine solche Beteiligung veranlaßt werden könne (von Gruppen außerhalb des Parlaments, der Regierung, Mehrheiten oder Minderheiten des Parlaments), was Gegenstand einer Befragung des Volkes sein könne und welches gegebenenfalls deren Rechtsfolgen zu sein hätten.

In der Diskussion wurde erwogen, ob die Einführung von Volksbefragungen, Volksbegehren und Volksentscheiden geeignet sei, gelegentlich aufgetretenen, wenngleich nicht tiefgehenden Entfremdungserscheinungen zwischen Volk und Parlament entgegenzuwirken. Grundlage der Erörterung war die Einigkeit darüber, daß einerseits jeder Form einer Volksinitiative eine rechtliche Folge gegeben werden und daß es andererseits eine Reihe von Gegenständen geben müsse, die einer unmittelbaren Entscheidung durch das Volk nicht zugänglich seien.

3.2 Erfahrungen in den Bundesländern und im Ausland

Die Erfahrungen einer Reihe von Bundesländern sowie der Schweiz mit Formen unmittelbarer Demokratie sind nach Auffassung der Kommission zu unterschiedlich, als daß sie verallgemeinert und insbesondere zur Grundlage einer Einführung dieser Institutionen in das System des Grundgesetzes gemacht werden könnten. In den Bundesländern sind schon die rechtlichen Möglichkeiten von Volksbegehren und Volksentscheiden in den einzelnen Landesverfassungen sehr verschiedenartig ausgestaltet. Vor allem aber ist von ihnen so gut wie nie Gebrauch gemacht worden. In der Schweiz wird die Praxis der Gesetzgebung und der Gesetzesbestätigung durch Volksentscheid, die sogenannte Referendumsdemokratie, trotz der dort sehr günstigen Voraussetzungen — vergleichsweise überschaubare Verhältnisse und eine starke Tradition — in jüngerer Zeit deutlich zurückhaltend beurteilt. Es hat sich gezeigt, daß eine häufige Anrufung des Volkes schnell zur Abstimmungsmüdigkeit führen und politisch dringend gebotene Maßnahmen oder Innovationen allzu lange hinauszögern, wenn nicht überhaupt aussichtslos machen kann.

3.3 Probleme der Aufnahme plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz

Im Ergebnis vermochte sich die Kommission nicht davon zu überzeugen, daß die mit der Einführung plebiszitärer Elemente verbundenen Gefahren von der Chance aufgewogen würden, auf diese Weise die Integrationsfähigkeit des demokratischen Staates wirksam zu erhöhen.

3.3.1 Desintegration und wachsende politische Konfrontation

In der Diskussion überwog die Auffassung, die plebiszitären Elemente könnten zu Instrumenten der Desintegration werden, weil sie die Integrationskraft der großen demokratischen politischen Parteien schwächen. Plebiszitäre Komponenten der Demokratie bieten, außerhalb noch überschaubarer Verhältnisse und ohne die tragende Kraft einer entsprechenden politischen Tradition praktiziert, nach aller Erfahrung Demagogen einen weiten Aktionsspielraum. Sie sind geeignet, die Entscheidung politischer Fragen zu entrationalisieren — eine Erfahrung, die in jüngster Zeit sogar die Schweiz, in der das Referendum eine althergebrachte Einrichtung ist, hat machen müssen — und die Konfrontation politischer und gesellschaftlicher Kräfte zu verschärfen. Gerade dadurch können sie zu einer Verstärkung der Entfremdungserscheinungen zwischen Staat, Parlament und Volk beitragen, die mit ihrer Hilfe eben überwunden werden sollen. Auch die gegenwärtige politische Stabilität der Bundesrepublik Deutschland bietet keine Gewähr, daß die unguten Erfahrungen, die während der Weimarer Republik mit Volksentscheid und Volksbegehren gesammelt wurden, sich nicht in der Zukunft so oder ähnlich wiederholen können. Nach alledem erschien die Möglichkeit, daß das repräsentativ-parlamentarische System durch die Einführung plebiszitärer Elemente Schaden nehmen würde, größer als der potentielle Nutzen einer dahin gehenden Verfassungsänderung.

3.3.2 Begrenzung der Gegenstände für Volksbegehren/Volksentscheide

Weitere Bedenken kamen hinzu im Hinblick auf die Begrenzung der Gegenstände, die einer unmittelbaren Entscheidung durch das Volk und damit auch einem Volksbegehren zugänglich sein können. Als auszuschließende Gegenstände erschienen der Kommission vornehmlich: Grundgesetzänderungen, Haushaltsplan, Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und Verteidigungsgesetze sowie völkerrechtliche Verträge und Gesetze über Entwicklungshilfe. Angesichts dieser Vielzahl der Gegenstände, die aus zwingenden oder gewichtigen Gründen Volksbe-

gehren oder Volksentscheid nicht zugänglich sein können, besteht die Gefahr, daß jedenfalls politisch bedeutsame Bereiche für sie nicht übrigbleiben; dann aber kann man ebensogut auf ihre Einführung verzichten.

Ferner wurde darauf hingewiesen, daß eine unmittelbare Beteiligung des Volkes an politischen Sachentscheidungen nur sinnvoll sei, wo die Sachfragen für den Bürger noch überschaubar und damit beurteilbar seien. Das trifft indes heute nicht einmal mehr für alle Angelegenheiten der Kommunen, geschweige denn, sieht man von wenigen politischen Grundsatzfragen ab, für die Angelegenheiten im Zuständigkeitsbereich des Bundes zu. Der Neugliederungsfall des Artikels 29 GG ist insofern einer Verallgemeinerung nicht fähig.

3.3.3 Die Antragsbefugnis für Volksentscheid und Volksbefragung

Hierzu wurde einerseits in der Kommission die Ansicht vertreten, eine Volksbefragung müsse vom Parlament in Gang gesetzt werden, weil es nur auf diese Weise möglich sei, der Erzeugung einer alles andere als schöpferischen Dauerunruhe durch politische Rand- und Splittergruppen zu entgehen. Andererseits wurde darauf hingewiesen, dies erübrige sich jedenfalls dann, wenn im Parlament eine Mehrheit für die in Rede stehende Entscheidung vorhanden sei, ja es sei in diesem Falle sogar unerwünscht, weil sich die Mehrheit auf diese Weise ihrer Verantwortung entziehen könnte. Die Initiative zur Einleitung eines Volksentscheids der Regierung zu überlassen, wurde deshalb abgelehnt, weil, von Ausnahmefällen abgesehen, das Grundgesetz im Unterschied zur Weimarer Reichsverfassung das Vorhandensein einer von der Mehrheit des Parlaments getragenen Bundesregierung gewährleistet. Wenn diese das Vertrauen der Mehrheit verliert, ohne daß das Parlament in der Lage ist, eine neue mehrheitsfähige Regierung zu bilden, ist nach Meinung der Kommission die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode mit Neuwahlen der richtige Ausweg, nicht aber der Appell an das Volk in einer einzelnen Sachfrage.

Ebenso konnte die Kommission in dem Recht einer parlamentarischen Minderheit, von sich aus einen Volksentscheid herbeizuführen, keinen Beitrag zur stärkeren Legitimation oder zur Stabilisierung des parlamentarischen Systems sehen. Erhält eine solche Minderheit, die sich im Parlament mit ihren Vorstellungen nicht hat durchsetzen können, die Möglichkeit, gegen die Entscheidung der Mehrheit den Volkssouverän anzurufen, so muß dadurch, insbesondere in schwierigen politischen Entscheidungssituationen, die Entscheidungsfähigkeit und Verantwortungsbereitschaft der gewählten Mehrheit, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Verfolgung einer in sich konsistenten Gesamtpolitik, zwangsläufig beeinträchtigt werden.

3.4 Ergebnis

Aus allen diesen Gründen setzte sich in der Kommission die Überzeugung durch, daß Volksbefragung, Volksbegehren, Volksentscheid und andere Formen der Volksinitiative keine geeigneten Instrumente seien, die Legitimation und Handlungsfähigkeit der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie zu verstärken. Es besteht vielmehr die Gefahr, daß sie die Bedeutung des Parlaments verringern und die Funktions- und Integrationsfähigkeit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik insgesamt beeinträchtigen.

4 Aufstellung der Wahlkandidaten

Die Aufstellung der Wahlkandidaten ist nicht nur die entscheidende Etappe am Anfang einer Wahl, sie nimmt auch das personelle Ergebnis der Wahl in nicht unerheblichem Umfang vorweg. Die Annahme liegt daher nahe, daß die integrierende Funktion einer Wahl sich erhöht, wenn der Bürgerwille bereits im Stadium der Kandidatenaufstellung hinreichend zur Geltung kommt. In diesem Zusammenhang wird häufig die Frage aufgeworfen, ob es — nach den tatsächlichen Mitgliederzahlen — etwa 5 v. H. der Wahlberechtigten oder einzelnen Gruppen innerhalb dieser allein überlassen werden könne, die Kandidaten aufzustellen. Prüft man, ob bei freien Wahlen unter diesen Umständen der Einfluß des Bürgers stark genug ist oder ob er vergrößert werden sollte, so rücken zwei Möglichkeiten in den Vordergrund: Der Bürger kann seinen Einfluß als Mitglied einer Partei im parteiinternen Auswahlverfahren ausüben, also als „Parteibürger" handeln. Er kann aber auch als „Wahlbürger" seinen Einfluß außerhalb des parteiinternen Verfahrens in staatlich geregelter Form in der Weise betätigen, daß die von den Parteien getroffene Vorauslese seiner Bestätigung bzw. seiner Korrektur unterliegt. Als Muster dafür bieten sich die Vorwahlen nach amerikanischen Modell an.

4.1 Die derzeitige Rechtslage

Das Bundeswahlgesetz bemüht sich durchaus um eine Demokratisierung der Bewerberaufstellung. § 21 BWahlG enthält die entsprechende Regelung für die Aufstellung von Parteibewerbern in einem Kreiswahlvorschlag, § 27 Abs. 5 in Verbindung mit § 21 Abs. 1, 3, 5 und 6 für die Aufstellung von Landeslisten. Danach steht es der zuständigen Parteiorganisation frei, die Bewerberaufstellung durch geheime Wahl „parteiplebiszitär" in einer Mitgliederversammlung oder „parteirepräsentativ" in einer Vertreterversammlung durchzuführen. In der Praxis der größeren Parteien hat sich die Vertreterversammlung ganz überwiegend durchgesetzt. Erleichtert wurde diese Tendenz dadurch, daß für die Kreiswahlvorschläge und für die Landeslisten die Einrichtung von „allgemeinen Vertreterversammlungen" zugelassen ist, das heißt von solchen Delegiertenversammlungen, denen nach der Satzung der Partei allgemein die Aufgabe übertragen ist, für bevorstehende Wahlen die Kandidaten zu wählen. Es handelt sich also um eine auf den Kreis der Parteimitglieder beschränkte, insoweit also „geschlossene" Nomination, die zwar kraft gesetzlicher Rahmenregelungen

in diesem Umfang im Wahlprüfungsverfahren amtlicher Kontrolle unterliegt, im übrigen aber eigenverantwortlich im Parteibereich durchgeführt wird. Erklärtes Ziel dieser Regelung ist es zu verhindern, daß der Vorstand oder einige wenige Mitglieder einer Partei allein — unter Ausschaltung der Masse der Parteimitglieder — die Wahlbewerber bestimmen. Deshalb ist den Vorständen der Landesverbände auch nur ein suspensives Veto gegen die Beschlüsse einer Mitglieder- oder Vertreterversammlung gewährt. Der Einspruch hat nur zur Folge, daß die Abstimmung wiederholt wird; ihr Ergebnis ist dann endgültig.

4.2 Vorwahlen

4.2.1 Offene und geschlossene Vorwahlen

Bei Vorwahlen handelt es sich um ein gesetzlich vorgeschriebenes und im einzelnen geregeltes Nominierungsverfahren, durch das die Kandidaten für Parlamentswahlen in direkter Wahl bestimmt werden. Es ist Bestandteil des amtlichen Wahlverfahrens mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen. Es findet unter wahlamtlicher Aufsicht auf öffentliche Kosten und unter gerichtlicher Kontrolle statt. Die Vorwahlen (primaries) können geschlossen (closed) und offen (open) sein. Der Unterschied besteht darin, daß in den geschlossenen Vorwahlen nur Parteimitglieder, und zwar nur für die Partei, zu der sie sich vorher bekannt haben, teilnehmen können. Dagegen kommt es bei den offenen Vorwahlen auf die Parteizugehörigkeit überhaupt nicht an. Der Wähler kann in der Spalte der von ihm bevorzugten Partei — und nur innerhalb dieser — die von ihm gewünschten Bewerber ankreuzen.

4.2.2 Fehlen der Voraussetzungen für die Einführung von Vorwahlen

Die Kommission kam nach nochmaliger Prüfung aller Argumente, die bereits beim Erlaß des Bundeswahlgesetzes und seiner späteren Novellierungen eine Rolle gespielt hatten, zu dem Schluß, daß Vorwahlen kein geeignetes Mittel sind, die Legitimation der in den Bundestag gewählten Volksvertreter zu stärken. Sie schwächen im Gegenteil die Integrationsleistungen der großen Parteien und setzen damit die Wirksamkeit des parlamentarischen Systems herab. Maßgebend für diese Überlegung sind die unterschiedlichen historischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen der Vereinigten Staaten im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland. Eingeführt wurden die primaries in den Vereinigten Staaten, um typischen Mißständen der staatlichen und kommunalen Verwaltung vorzubeugen. Einer Fülle öffentlich eingerichteter und durch Wahl zu besetzender Ämter stand eine Wahl- und Parteiorganisation gegenüber, die die Kandidatenaufstellung, die Wahlwerbung und die Ämtervergabe nach dem freien Spiel der Kräfte betrieb und zu Mißständen führte. Diese historischen Voraussetzungen fehlen in der Bundesrepublik. Vor allem aber sind die großen Strukturunterschiede im Parteiensystem der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland nicht zu übersehen. In den Vereinigten Staaten fehlt die formalisierte und organisierte Mitgliedschaft in den Parteien. Die deutschen Parteien sind dagegen Mitgliederparteien; ihre Satzungen enthalten Vorschriften über die Rechte und Pflichten der Parteimitglieder sowie über Eintritt und Austritt. Aufgrund ihres personell klar abgegrenzten Mitgliederbestandes müssen deshalb die deutschen Parteien die Möglichkeit haben, ihre Kandidaten in eigener Verantwortung selbst bestimmen zu können, um sie dann im staatlichen Wahlverfahren dem Wähler zu präsentieren. Die Einführung von Vorwahlen nach amerikanischem Muster, bei denen schon die Aufstellung der Kandidaten in einer öffentlichen Wahl erfolgt, würde diese Strukturunterschiede übersehen. Die mitgliedschaftlich orientierte Parteienstruktur würde ausgehöhlt, Sinn und Zweck einer nach Statusrechten und -pflichten fest umrissenen Parteimitgliedschaft in Frage gestellt werden. Vorwahlen würden deshalb insgesamt zu einer Gefährdung des den Parteien nach Artikel 21 GG erteilten Auftrages führen, da sie den innerparteilichen und organisatorischen Zusammenhalt schwächen und damit die Fähigkeit der Parteien herabsetzen würde, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Auch ist nicht zu übersehen, daß die durch Vorwahlen notwendig werdende Wählerregistrierung zugunsten einer bestimmten Partei zu einer Beeinträchtigung des nach Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteten Wahlgeheimnisses führen könnte.

4.3 Parteiinterne Auswahl der Wahlkreiskandidaten

Die parteiinterne Auswahl der Kandidaten entspricht bereits, wie eingangs dargelegt, demokratischen Grundsätzen. Es fragt sich jedoch, ob sich der Einfluß der Parteibürger auf die Auswahl der Parteikandidaten nicht verstärken läßt. Dabei empfiehlt es sich, das Verfahren der Aufstellung der Wahlkreisbewerber und der Aufstellung der Landeslisten auseinanderzuhalten, da zwischen beiden Verfahren räumliche und funktionelle Unterschiede bestehen.

4.3.1 Mögliche Wirkungen der Einführung von Briefwahlen

An Kandidatenaufstellungen in den Wahlkreisversammlungen beteiligen sich nur etwa 10 v. H. bis allenfalls 20 v. H. der wahlberechtigten Mitglieder einer Partei im Wahlkreis. Dieser Anteil kann vor allem bei den großen Parteien aus technischen, organisatorischen und räumlichen Gründen kaum nennenswert erhöht werden. Um den politischen Willen der Wahlkreisversammlung einer Partei zu aktivieren und personell auf eine breitere Grundlage zu stellen, bietet sich deshalb die zusätzliche Möglichkeit einer Briefwahl sowohl hinsichtlich des Bewerbers als auch bezüglich der Vertreter für die Vertreterversammlung an. Auf diese Weise kann auch die überwiegende Mehrheit der wahlberechtigten Mitglieder einer Partei im Wahlkreis von ihrem Wahlrecht zur Benennung eines Bewerbers oder zur Wahl eines Vertreters Gebrauch machen, die nicht in der Wahlkreisversammlung anwesend sein kann. Damit qualifiziert sich die Briefwahl als technisches Instrument einerseits zur stärkeren Rückkoppelung zwischen Partei und Bewerber und andererseits zur Mobilisierung der schweigenden Mehrheit. Durch die Möglichkeit der Briefwahl werden

nach Auffassung der Kommission zusätzliche Balancierungselemente zwischen Partei und Wähler innerhalb der Partei eingebaut, die einzelnen Parteimitgliedern oder kleineren Gruppen die Möglichkeit zur Alleinentscheidung nehmen. Durch die mit dieser Möglichkeit geschaffene Verbreiterung der personellen Basis können zugleich Fehlentwicklungen festgestellt und berichtigt werden. Die Briefwahl trägt nach Meinung der Kommission zur Versachlichung der Meinungsbildung bei.

4.3.2 Bedenken gegen die Einführung der Briefwahl

Die Kommission hat nicht übersehen, daß die Briefwahl kein Allheilmittel ist, um die Legitimation der Parteikandidaten in idealer Weise gegenüber den Parteimitgliedern zu stärken. Je nach Ausgestaltung des Nominierungsverfahrens im einzelnen kann sich eine Briefwahl als zu kompliziert erweisen, zumal die Verhältnisse in den einzelnen Parteien auch nach Regionen unterschiedlich und sehr differenziert liegen. Es ist auch nicht als sicher zu unterstellen, daß eine Briefwahl die Aktivität der Parteimitglieder wesentlich fördert. Weiter ist nicht auszuschließen, daß mit ihr tief in die Interna einer Partei eingegriffen wird, zumal wenn durch staatliche Maßnahmen das Willensbildungssystem der Parteien zu förmlich ausgestaltet wird. Die notwendige Dynamik einer Partei und daher auch die freiwillige Aktivität der Mitglieder auch im Nominierungsverfahren darf nicht abgetötet werden.

Schließlich kann die Integrationsmöglichkeit innerhalb einer Partei dadurch beeinträchtigt werden, daß innerparteiliche Auseinandersetzungen obligatorisch in der breiteren Parteiöffentlichkeit ausgetragen werden müssen, indem durch die Briefwahl ein größerer Kreis außerhalb der Parteiversammlung angesprochen wird.

4.3.3 Fakultative Briefwahl

Trotz aller dieser Bedenken hielt die Kommission die Briefwahl für ein Mittel, das zur Aktivierung der Mitwirkung der Parteimitglieder bei der Kandidatenaufstellung geeignet sein kann. Die Bedenken zeigen allerdings die Grenzen auf, die bei der Einführung dieses Instruments eingehalten werden müssen. Die Briefwahl darf nicht obligatorisch ausgestaltet werden, und es dürfen damit keine weiteren Perfektionen im Aufstellungsverfahren verbunden sein. Es kann sich also nur darum handeln, daß den Parteien ein erweitertes Instrumentarium bei der Auswahl ihrer Kandidaten zur Verfügung gestellt wird. Sie müssen sich dann dasjenige Verfahren aussuchen, mit Hilfe dessen sie im politischen Wettbewerb am besten zu bestehen hoffen. Das Bundeswahlgesetz sieht bereits die beiden Möglichkeiten der unmittelbaren Wahl in einer Wahlkreisversammlung und der mittelbaren Wahl in einer Delegiertenversammlung vor. Mit diesen beiden Möglichkeiten sollen die Parteien nach dem Vorschlag der Kommission ermächtigt werden, sich zur Ermittlung der Kandidaten der Briefwahl zu bedienen, und zwar sowohl bei der Durchführung der unmittelbaren Wahl der Kandidaten wie auch bei der Wahl der Delegierten.

4.3.4 Kein mehrstufiges Auswahlverfahren

Die Kommission konnte sich hingegen nicht dazu entschließen, weitere Varianten zu empfehlen, die ein mehrstufiges Auswahlverfahren vorgesehen hätten. In diesem Zusammenhang hat die Kommission erwogen, die Gültigkeit einer Nominierung durch eine Vertreterversammlung davon abhängig zu machen, daß der Kandidat eine bestimmte Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt; wäre das nicht der Fall, so bedürfte die Wahl zu ihrer Gültigkeit der Bestätigung durch eine unmittelbare Wahl seitens der Parteimitglieder im Wahlkreis, wobei dann auch noch die Möglichkeit bestehen müßte, andere Kandidaten zu wählen. Auch wäre eine Verfeinerung des Auswahlverfahrens in der Weise denkbar, daß die Nominierung der Kandidaten durch eine Vertreterversammlung davon abhängig gemacht wird, daß entweder die Vertreter im Wege der Briefwahl durch die Parteimitglieder bestellt werden oder daß der Kandidat nachträglich durch Briefwahl bestätigt wird. Jede derartige Kumulierung der Varianten verleiht den Bedenken, die gegen die Einführung der Briefwahl überhaupt angeführt werden, ein überwiegendes Gewicht. Denn sie würde im Endergebnis sowohl mit dem Fristenkalender des amtlichen Wahlverfahrens wie mit dem schutzwürdigen Autonomiebereich der Parteien in Widerspruch geraten.

4.4 Das Verfahren zur Aufstellung der Landeslisten

4.4.1 Die politische Bedeutung der Aufstellung von Landeslisten nach dem derzeitigen Wahlverfahren

Bei der Aufstellung der Landeslisten ist deren besondere Bedeutung auch im System der personalisierten Verhältniswahl des Bundeswahlgesetzes zu berücksichtigen. Sie sind das Instrument, mit Hilfe dessen die Parteien den regionalen und personellen Ausgleich innerhalb ihrer eigenen Reihen vollziehen und mit dem sie gleichzeitig wesentlich zu einer ausgewogenen Struktur des Bundestages beitragen. Eine Landesliste benötigt neben weithin bekannten Spitzenpolitikern qualifizierte Experten. Sie muß Proporzpositionen bezüglich regionaler, wirtschaftspolitischer, kultureller und religiöser Schwerpunkte Rechnung tragen. Bekannte Repräsentanten von Berufs- und Interessengruppen, die im öffentlichen Leben eine Rolle spielen, wollen berücksichtigt sein. Über allen diesen Rücksichtnahmen darf schließlich nicht außer acht gelassen werden, daß die zu bildende Fraktion dem ständigen Integrationsprozeß einer Partei entsprechen muß. Von Partei zu Partei mag das Gewicht dieser Gesichtspunkte unterschiedlich sein, aber im großen und ganzen stehen alle Parteien vor denselben Problemen. Überall besteht deshalb auch ein natürliches Spannungsverhältnis zwischen der auf die Persönlichkeit des Wahlkreisbewerbers bezogenen Sicht der örtlichen Parteiorganisation und der auf eine möglichst ausgewogen zusammengesetzte Landesliste bedachten Sicht der überörtlichen Parteiorganisationen. Die Ausbalancierung der verschiedenen in der Partei wirksamen Kräfte können die Landesleitungen nicht von hoher Warte aus steuern. Es bedarf vielmehr schon einer

— freilich von Partei zu Partei sehr differenzierten — innerparteilichen Abstimmung unter den verschiedenen Kräften. Dieser informelle Prozeß kann weder geregelt noch standardisiert werden, weil der Politik sonst ein Teil ihrer Dynamik verlorenginge.

4.4.2 Keine Festlegung eines parteiinternen Nominierungsverfahrens

Darüber hinaus besondere Verfahrensbestimmungen für die Auswahl der Bewerber auf den Landeslisten vorzusehen, konnte sich die Kommission nicht entschließen. Zur Debatte stand der Gedanke, das bisherige Vorschlagsrecht des Landesvorstandes oder anderer zuständiger Gremien für die Kandidaten und ihre Reihenfolge auf der Landesliste nicht genügen zu lassen, sondern ihm ein parteiinternes Nominierungsverfahren vorausgehen zu lassen. Dabei wäre es in das Ermessen der zuständigen Parteiorgane gestellt, welcher Art das Nominierungsverfahren sein würde. Immerhin hätte es den Ansprüchen an ein Verfahren im rechtstechnisch weitesten Sinne genügen müssen. Eine weitere Einengung der Parteiautonomie hätte es bedeutet, wenn eine Beteiligung der örtlichen Parteigliederungen, unter Umständen sogar mit dem ausdrücklichen Hinweis, zu den nominierten Kandidaten Stellung zu nehmen und eine Präferenz zum Ausdruck zu bringen, zwingend vorgesehen worden wäre.

Auf eine derartige Ausgestaltung des Verfahrens zur Aufstellung der Landeslisten treffen zunächst einmal alle die Bedenken zu, die gegen eine weitere Perfektion der Kandidatenaufstellung in den Wahlkreisen erörtert worden sind. Aber die Bedenken sind wegen der Eigenart der Landesliste noch weit gewichtiger, denn das Verfahren wird schon deshalb schwieriger, weil dann eine umfangreiche Beteiligung der örtlichen Organisationen notwendig wäre. Das Verfahren wird ohnehin komplizierter, weil es um eine Vielzahl von Bewerbern und um den in der Praxis noch wichtigeren Kampf um den Platz auf der Liste geht. Eine Beteiligung örtlicher Organisationen würde zeitraubend sein, weil auch diese Zeit brauchen, um sich eine Meinung zu bilden. Auseinandersetzungen, die bisher informell geführt wurden, würden institutionell verfestigt und eine mögliche Konfrontation unter den Ortsverbänden begünstigen. Das Fristenproblem würde unter diesen Umständen schwer zu lösen sein. Die Integrationsmöglichkeiten der Partei und der dazu erforderliche, bisher schon begrenzte Spielraum des Landesvorstandes oder anderer zuständiger Gremien würden noch mehr eingeengt werden.

5 Einführung begrenzt-offener Listen für die Abgabe der Zweitstimme bei der Bundestagswahl

Breiten Raum nahm in den Kommissionsberatungen die Frage ein, ob für das Wahlverfahren zum Bundestag das System begrenzt-offener Listen nach dem Vorbild des bayerischen Landtagswahlrechts übernommen werden solle. Die grundsätzlichen verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Überlegungen: Sicherung der Integrations- und Willensbildungsfunktion der politischen Parteien einerseits, Balancierung ihrer Machtposition durch stärkere Einflußrechte des Wählers andererseits erhielten hier besondere Aktualität.

5.1 Ausgangspunkt und Gegenstand der Beratungen

5.1.1 Das Verfahren der begrenzt-offenen Liste nach bayerischem Landtagswahlrecht

Während nach dem geltenden Bundestagswahlrecht der Wähler seine Zweitstimme der Liste einer Partei gibt, bei der die Reihenfolge der Kandidaten von ihm nicht geändert werden kann, bietet das Wahlrecht zum bayerischen Landtag die Möglichkeit, mit der Zweitstimme einen bestimmten Listenbewerber innerhalb der Liste, die man wählt, zu kennzeichnen und damit die Reihenfolge der Kandidaten auf der Liste zu verändern. Bei der Wahl zum Bundestag werden die Zweitstimmen für Landeslisten abgegeben, deren Bereiche mit dem Gebiet der Bundesländer identisch sind. Bei der Wahl zum bayerischen Landtag ist das Wahlgebiet in sieben Listenkreise aufgeteilt, die sich mit dem Gebiet der Regierungsbezirke decken. Nach beiden Systemen wird das Ergebnis zunächst nach dem Stärkeverhältnis der auf die einzelnen Landeslisten entfallenden Zweitstimmen ermittelt. Während sich dann nach Bundestagswahlrecht die personelle Zusammensetzung des Bundestages nach der Reihenfolge der Listenplätze bestimmt, sind nach bayerischem Landtagswahlrecht diejenigen Bewerber innerhalb der Liste erfolgreich, die jeweils die höchste Zahl an Stimmen auf sich vereinigt haben; dabei werden bei denjenigen Bewerbern, die zugleich Direktkandidaten in einem Stimmkreis (Parallele zum Bundestagswahlkreis) sind, dort errungene Erststimmen angerechnet.

Der der Kommission vorgelegte Bericht des Bayerischen Statistischen Landesamtes über die Erfahrungen mit dem bayerischen Wahlverfahren betont, daß die hier gegebene Einflußmöglichkeit des Wählers auf die Auswahl der Listenbewerber stark in Anspruch genommen wird; im Ergebnis stellt sich das bayerische Landtagswahlrecht somit als eine Verbindung von Verhältnis- und Persönlichkeitswahlrecht dar.

5.1.2 Modifizierungen des Systems der begrenzt-offenen Liste

Bei den Beratungen wurde vorab eine Einigung dahin erzielt, daß weitere Modifizierungen des Systems begrenzt-offener Listen nicht erwogen werden sollten. Die Kommission war sich darüber einig, daß neben der Erststimme für den Stimmkreisbewerber und einer für einen bestimmten Bewerber auf der Liste abgegebenen Zweitstimme eine weitere eigene Listenzweitstimme nicht erforderlich und auch wegen der damit verbundenen Komplizierung des Wahlverfahrens nicht sachdienlich ist; auch das derzeitige bayerische Landtagswahlrecht gestattet, die Zweitstimme unverändert für eine Liste abzugeben, ohne daß einer der Listenbewerber besonders angekreuzt wird. Ebenfalls nicht weiter verfolgt wurde der Gedanke, dem Wähler auch Kumu-

lieren und Panaschieren entsprechend dem baden-württembergischen und bayerischen Kommunalwahlrecht zu ermöglichen. Nach dem dortigen Kommunalwahlrecht verfügt der Wähler über eine Mehrzahl persönlicher Listenstimmen, von denen er durch Kumulieren mehrere einem Bewerber geben kann. Das System des Panaschierens ermöglicht es dem Wähler, seine Stimmen auf Bewerber verschiedener miteinander konkurrierender Listen zu verteilen. Ungeachtet der Popularität, die diese zusätzlichen Einflußmöglichkeiten des Wählers auf die personelle Zusammensetzung der jeweiligen Vertretungskörperschaften in Baden-Württemberg und Bayern genießen, und der besonderen Integrationswirkung der Wahl, die sie hervorrufen, sah die Kommission sie nicht als geeignet an, auf Bundestagswahlen übertragen zu werden.

Skeptisch war die Kommission gegenüber der nach bayerischem Recht vorgesehenen Anrechnung der im Direktwahlkreis errungenen Erststimmen auf die Zahl der persönlichen Stimmen innerhalb der Liste; es überwog die Auffassung, daß darin eine nicht wünschenswerte Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Listenbewerber liegt, die für die Bundestagswahlen nicht übernommen werden sollte. Offen blieb die Frage, ob es sinnvoll sei, dem Wähler die Möglichkeit zu eröffnen, auf der von ihm bevorzugten Parteiliste nicht nur einen Bewerber anzukreuzen, was zwangsläufig eine Sogwirkung zugunsten prominenter Kandidaten hervorbringt, sondern etwa bis zu drei Bewerber. Zu dieser Frage nahm die Kommission nicht abschließend Stellung.

5.2 Die Gründe für die Einführung der begrenzt-offenen Liste

Die Einführung der begrenzt-offenen Liste für die Bundestagswahl erscheint der Kommission aus einer Reihe grundsätzlicher verfassungspolitischer Überlegungen sinnvoll und empfehlenswert. Die begrenzt-offene Liste bedeutet zunächst eine effektive Verstärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger. Die Bürger erhalten die Möglichkeit, auf die Auswahl der Personen, die in der Volksvertretung das Volk repräsentieren, einen bedeutend stärkeren Einfluß zu nehmen als bisher. Die begrenzt-offene Liste bringt dabei eine echte Balancierung der Position der politischen Parteien bei der Kandidatenauswahl, ohne ihnen das Recht der Aufstellung der Kandidatenlisten zu beschneiden; diese Balancierung verhilft dazu, Wählereinfluß und Parteienmacht bei der Bestimmung der personellen Zusammensetzung der Volksrepräsentation in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen und die Wechselbeziehungen zwischen den politischen Parteien und ihrer Wählerbasis zu verstärken. Weiter stellt sie ein wirksames Mittel des demokratischen Ausgleichs für den Umstand dar, daß die zunehmende Komplexität der von den Politikern zu treffenden Sachentscheidungen, einschließlich der Notwendigkeit einer mittel- und längerfristigen Planung in vielen Sachbereichen, dem Bürger in wachsendem Maß die Möglichkeit nimmt, politische Entscheidungen selbst sachgerecht zu beurteilen. Schließlich vermag sie — gegenüber möglichen Weisungsansprüchen der Parteiapparate — die Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten in der Wahrnehmung seines Mandats zu festigen.

Bei alledem vermeidet die Einführung der begrenzt-offenen Liste die Nachteile für die Handlungs- und Funktionsfähigkeit des repräsentativ-parlamentarischen Systems, die bei einer Ausdehnung der Möglichkeiten von Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung im Rahmen der grundgesetzlichen Ordnung zu besorgen sind. Sie wahrt die Unabhängigkeit und Entscheidungsfähigkeit der repräsentativen politischen Leitungsgewalt. Auch die wichtige integrierende Funktion der politischen Parteien wird nicht geschwächt, sondern eher verstärkt. Indem dem Bürger eine Einwirkung auf die Reihenfolge der Kandidaten auf einer Liste eingeräumt wird, wird zugleich einer Abkapselung der politischen Parteien von den Bürgern vorgebeugt und in gewissem Umfang eine Rückkoppelung zwischen der Kandidatenauslese der politischen Parteien und den personalpolitischen Wünschen der Bevölkerung hergestellt. Dabei wird den politischen Parteien ihr maßgebliches Bestimmungsrecht darüber, wer als Kandidat auf einer Liste erscheinen soll, nicht genommen.

Die Kommission ist der Auffassung, daß für eine Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte in der Bevölkerung ein nachweisbares Bedürfnis besteht. Dies läßt sich an einer Vielzahl von Bürgerinitiativen vorwiegend zu lokalen und regionalen Problembereichen ablesen, wie auch an den in den Meinungsmedien in den letzten Jahren wiederholt vorgetragenen Forderungen nach Einführung von plebiszitären Elementen in das Grundgesetz. Wo den Bürgern bislang stärkere Einflußmöglichkeiten auf die Kandidatenauswahl bei Wahlen eingeräumt sind, wird davon in großem Umfang und in politisch sinnvoller Weise Gebrauch gemacht. Das zeigen die Erfahrungen sowohl mit der begrenzt-offenen Liste in Bayern als auch mit der im Gemeindewahlrecht von Bayern und Baden-Württemberg vorgesehenen Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens. Es besteht hier eine überzeugende Chance, Demokratie lebendiger zu machen.

5.3 Bedenken gegen die Einführung der begrenzt-offenen Liste

Gegen die Einführung der begrenzt-offenen Liste für die Bundestagswahl erhoben sich in der Kommission etliche Bedenken, die eingehend erörtert worden sind. Diese Bedenken waren teils grundsätzlicher Art, teils richteten sie sich gegen die praktische Durchführbarkeit des Systems der begrenzt-offenen Liste auf Bundesebene.

5.3.1 Grundsätzliche Bedenken

Von mehreren Mitgliedern der Kommission wurde eingewandt, es sei gerade der Sinn des Bundestagswahlrechts, daß mit der Zweitstimme Parteien gewählt werden sollen. Durch die Einflußmöglichkeit des Wählers bei begrenzt-offenen Listen bestehe die Gefahr der Verwischung der Verantwortung, die für die sachgerechte Aufstellung der Kandidaten im

Hinblick auf die Erfüllung der politisch-parlamentarischen Aufgaben bei den politischen Parteien liege. Es bestehe die Gefahr, daß bei diesem System die eigentlichen politischen Potenzen der Parteien und für die Fraktionsarbeit wichtige Fachleute zu kurz kämen. Andererseits wurde bezweifelt, daß der Wähler tatsächlich breitere Einflußmöglichkeiten erhalte, da er die Liste seiner Wahl insgesamt nicht verändern, sondern lediglich die Präferenz für einen bestimmten Kandidaten mit seiner Zweitstimme zum Ausdruck bringen könne. Auch wurde eine einseitige Begünstigung der Prominenz befürchtet, da nur diese dem Wähler bekannt sei, während er über andere Listenkandidaten kein Urteil abgeben könne; das beinhalte die Gefahr von Zufallsergebnissen, insbesondere wenn ein oder zwei der Listenbewerber schon die große Mehrzahl der Stimmen auf sich zögen.

Demgegenüber war die Mehrheit der Kommission der Auffassung, daß Korrekturmöglichkeiten für den Wähler gegenüber den Plazierungsentscheidungen der Parteien wünschenswert seien. Damit komme ein weiteres belebendes Moment in das Wahlgeschehen, während die geschlossene Liste für viele ‚sicher' plazierte Bewerber eine Wahl praktisch überflüssig mache. Die personenbezogene Zweitstimme führe den Wähler näher an die politischen Parteien heran. Die diesbezüglichen langjährigen Erfahrungen in Bayern sah die Kommission durchaus als ermutigend an; der Wähler sei keineswegs überfordert. Nach den Unterlagen des Bayerischen Statistischen Landesamtes machen über 85 v. H. der bayerischen Wähler von der Möglichkeit, nicht nur eine Liste, sondern eine bestimmte Persönlichkeit auf der Liste zu wählen, Gebrauch. Dabei gewichten die Wähler häufig erheblich anders als die Parteien bei der Kandidatenaufstellung. Andererseits konnte bisher eine Schwächung des parlamentarischen Sachverstandes als Folge der begrenzt-offenen Liste nicht festgestellt werden. Der bayerische Landtag wird seit 30 Jahren nach diesem System gewählt, ohne das bislang behauptet oder dargetan worden ist, daß ihm die notwendigen Fachleute für die Fraktions- und Ausschußarbeit fehlten oder nur in geringerem Maß vorhanden seien als in anderen Landtagen. Was den befürchteten Vorsprung der Prominenz angeht, so ist dieser schon nach dem bisherigen System vorhanden; er geht nicht zuletzt auf den durch die Massenmedien vermittelten Bekanntheitsgrad der Parteispitzen zurück. Demgegenüber eröffnet die bei dem System der begrenzt-offenen Liste notwendige Bildung regionaler Listenwahlkreise in den größeren Bundesländern gerade die Möglichkeit, daß sich auch ein Kandidat von nur regionalem Bekanntheitsgrad Geltung verschaffen kann und entsprechende Leistungen und Verdienste sich auswirken können.

Weiter wurde darauf hingewiesen, daß die personenbezogene Zweitstimme den Parteien ermögliche, nach der Wahl festzustellen, daß sie ihre Kandidatenreihenfolge nicht in Übereinstimmung mit der Meinung der Wähler festgesetzt haben. Unter Umständen werde auch deutlich, welcher innerparteilichen Richtung der Wähler den Vorzug gebe. Insgesamt sei die begrenzt-offene Liste ein geeignetes Mittel, die Machtposition der Parteien im Wahlverfahren zu balancieren, ohne ihnen die Integrationsfähigkeit zu nehmen.

5.3.2 Bedenken gegen die praktische Durchführbarkeit

Das Hauptbedenken hinsichtlich der Praktikabilität des Systems der begrenzt-offenen Liste richtete sich dagegen, daß innerhalb der größeren Bundesländer regionale Listenkreise gebildet werden müßten. Eine starke Minderheit der Kommission hielt die damit verbundenen praktisch-politischen Probleme, insbesondere hinsichtlich der Bildung angemessen großer und nicht zu großer Listenkreise und deren Einpassung in die Verwaltungsgliederung der Länder für nicht befriedigend lösbar. Vor allem bei zu großen Listenkreisen werde das Angebot für die Wähler zu umfangreich und damit zu unübersichtlich und verlöre letztlich mangels Personenkenntnis jede praktische Bedeutung. Ein weiteres Bedenken bezog sich auf Schwierigkeiten für einen dann notwendigen „Reststimmenausgleich" bei relativ kleinen Listenwahlkreisen. Dadurch würde die Chancengleichheit insbesondere für kleinere Parteien erheblich beeinträchtigt. Schließlich wurde eingewandt, daß bei der Bildung regionaler Listenwahlkreise deren Grenzen sich nicht mit der gebietlichen Erstreckung der entsprechenden Parteiorganisationen decken würden, woraus sich erhebliche Schwierigkeiten und Unzuträglichkeiten ergäben.

Demgegenüber vertrat die Kommission in ihrer Mehrheit die Auffassung, daß diese auf die Praktikabilität des Systems der begrenzt-offenen Liste bezogenen Einwände nicht durchgreifen. Sie hält die in diesen Einwänden angesprochenen Probleme, deren zentrale Bedeutung für die Erreichung des mit der begrenzt-offenen Liste verfolgten verfassungspolitischen Ziels unbestritten ist, für durchaus befriedigend lösbar.

Auf der Grundlage des Wahlergebnisses der Bundestagswahl 1972 ergibt sich, legt man die für die Sitzzuteilung maßgebende Zahl der abgegebenen gültigen Stimmen in den einzelnen Ländern zugrunde, folgende Verteilung der Parlamentssitze auf die einzelnen Länder (auf ganze Zahlen auf- bzw. abgerundet):

Baden-Württemberg:	71	Niedersachsen:	62
Bayern:	87	Nordrhein-Westfalen:	144
Bremen:	6	Rheinland-Pfalz:	32
Hamburg:	16	Saarland:	10
Hessen:	46	Schleswig-Holstein:	22

Geht man davon aus, daß die Listenwahlkreise, soll der Wähler ein Bild von den Kandidaten haben können, in der Regel nicht über 40 Sitze umfassen sollten, so ergäbe sich die Notwendigkeit, in den größeren Bundsländern wie Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen regionale Listenwahlkreise zu bilden; für Rheinland-Pfalz wäre eine Unterteilung naheliegend, jedoch nicht unbedingt notwendig. Setzt man für die Bildung dieser Listenwahlkreise als Prämisse, daß sie sich wegen der Wahrung regionaler Zusammenhänge und der leichteren Durchführung der Wahl an

die verwaltungsorganisatorische Gliederung der betreffenden Länder möglichst anpassen sollen, so ergäbe sich folgendes Bild: Eine Bildung der Listenwahlkreise ist überall in der Weise möglich, daß jeweils ein oder gegebenenfalls zwei (drei) Verwaltungsbezirke der staatlichen Mittelinstanz (Regierungsbezirke) einen Listenwahlkreis bilden, ohne daß dabei die Zahl der Sitze zu gering oder unangemessen groß wird.

Für das Land Nordrhein-Westfalen etwa würde sich bei einer Anlehnung der Listenwahlkreise an die bestehenden fünf Regierungsbezirke folgende Verteilung ergeben (auf ganze Zahlen auf- bzw. abgerundet):

Reg.-Bez. Arnsberg:	31	Reg.-Bez. Köln:	30
Reg.-Bez. Detmold:	15	Reg.-Bez. Münster:	20
Reg.-Bez. Düsseldorf:	48		

Die Zahl von 48 Sitzen für den Bezirk Düsseldorf mag zu groß und schon zu unübersichtlich für eine sinnvolle Personenauswahl im System einer begrenzt-offenen Liste erscheinen. Es handelt sich bei diesem Bezirk jedoch um ein räumlich gar nicht sehr weit erstrecktes ausgesprochenes Ballungsgebiet; seine bevölkerungsmäßige Größe stellt einen Ausnahmefall dar. Außerdem entfallen nach dem derzeitigen bayerischen Landtagswahlrecht allein auf den Wahlkreis München-Oberbayern 62 Sitze. Ein Listenwahlkreis Düsseldorf bliebe also immer noch erheblich übersichtlicher für den Wähler als der gegenwärtig bestehende Wahlkreis München-Oberbayern, in dem die Wahl nach der begrenzt-offenen Liste gleichwohl mit Erfolg praktiziert wird.

Die untere Grenze für die Größe eines Listenwahlkreises würde, wenn man etwa in Baden-Württemberg die beiden bevölkerungsschwächsten Regierungsbezirke Tübingen und Freiburg aus landsmannschaftlichen Gründen nicht zusammenfassen, sondern je einen eigenen Listenwahlkreis bilden lassen würde, für Tübingen bei 11 Sitzen liegen. Dies mag das Minimum für eine sinnvolle Personenauswahl sein; die Zahl läge aber immer noch höher als etwa in den beiden Bundesländern Bremen und Saarland, die gegenwärtig eigene Landeslisten haben.

Die befürchteten Schwierigkeiten für einen dann notwendigen Reststimmenausgleich bei relativ kleinen Listenwahlkreisen ergeben sich nicht. Die jetzige Regelung des § 6 BWahlG für die Ermittlung der auf die einzelnen Parteien entfallenden Sitze garantiert, daß jede Partei, die die 5 %-Klausel überschreitet, genau die Zahl an Parlamentssitzen erhält, die ihr nach ihrem Verhältnisanteil an der gültigen Gesamtstimmenzahl zukommt. Dies ergibt sich daraus, daß die Berechnungseinheit für die Sitzverteilung an die einzelnen Parteien nicht die Bundesländer sind — und folglich auch nicht die Listenwahlkreise wären —, sondern das Bundesgebiet insgesamt (§ 6 Abs. 1 Satz 1 und 4 BWahlG). Erst innerhalb der so für eine Partei gemäß ihrem Verhältnisanteil ermittelten Anzahl der Sitze findet eine Verteilung nach dem d'Hondtschen System unter den einzelnen Landeslisten der betreffenden Partei statt. Deshalb kann auch bei relativ kleinen Listenkreisen nie ein Sitz für die Partei verlorengehen, sondern allenfalls von einer zur anderen Liste wandern.

Ein Auseinanderfallen regionaler Listenwahlkreise und der gebietlichen Erstreckung der entsprechenden Parteiorganisationen (Bezirke, Landesverbände) mag zwar vorkommen. Aber daran scheitert die Durchführbarkeit der Aufstellung der entsprechenden Wahlkreislisten keineswegs. Schon derzeit fallen in Bayern, etwa bei der SPD, Parteibezirke und Listenwahlkreise gebietlich auseinander. Schwierigkeiten haben sich daraus für die Nominierung der entsprechenden Wahlkreislisten bislang nicht ergeben. Vergleichbare Überschneidungen finden sich auf der Ebene der Einzelwahlkreise. Die dabei auftretenden Probleme haben sich ebenfalls bewältigen lassen. Die Bildung regionaler Listenwahlkreise bringt also insoweit keine Schwierigkeiten hervor, mit denen man nicht bisher schon zurechtgekommen wäre.

5.4 Ergebnis

Insgesamt erschienen der Kommission weder die grundsätzlichen noch die auf die Praktikabilität bezogenen Einwände gegen die Einführung der begrenzt-offenen Liste von solchem Gewicht, daß sie die dargelegten verfassungspolitischen Gründe, die für die Einführung der begrenzt-offenen Liste sprechen, zu entkräften vermögen. Die Kommission hat sich daher — wenngleich gegen eine deutliche Minderheit — für die Einführung der begrenzt-offenen Liste bei der Bundestagswahl ausgesprochen.

6 Unmittelbare Volkswahl des Bundespräsidenten

Die Kommission hat auch geprüft, ob eine Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger sowie eine Verbesserung der demokratischen Legitimation der staatlichen Leitungsorgane dadurch erreicht werden kann, daß der Bundespräsident — wie der Reichspräsident unter der Weimarer Reichsverfassung — unmittelbar vom Volk gewählt wird.

6.1 Der Zusammenhang der Volkswahl mit der Stellung und Funktion des Bundespräsidenten und der Organisation der Regierungsgewalt

Die Frage der unmittelbaren Volkswahl des Bundespräsidenten kann nicht isoliert betrachtet werden; sie muß im Zusammenhang mit der allgemeinen Stellung und den Befugnissen des Bundespräsidenten und der verfassungsrechtlichen Organisation der Regierungsgewalt, wie sie das Grundgesetz vornimmt, gesehen werden. Die Stellung des Bundespräsidenten ist nach dem Grundgesetz dadurch gekennzeichnet, daß er, anders als der Reichspräsident, nicht Mitträger der Regierungsgewalt ist, sondern — abgesehen von wenigen Ausnahmefällen, die aber kein politisches Machtgewicht für ihn begründen — auf die repräsentativen und integrativen Funktionen des Staatsoberhaupts beschränkt bleibt. Die Bildung und Abberufung der Regierung erfolgt nach dem Grundgesetz allein durch den Bundestag; der Bundespräsident hat nur ein einmaliges Vorschlagsrecht. Demgegenüber war der Reichsprä-

sident durch sein materielles Ernennungs- und Entlassungsrecht des Reichskanzler betreffend dem Reichstag gegenüber deutlich in der Vorhand und konnte schon dadurch maßgeblich Einfluß auf die Regierungspolitik nehmen. Diese Regelungen des Grundgesetzes beruhen auf bewußten Entscheidungen des Parlamentarischen Rates, der die Stellung des Bundespräsidenten gegenüber der des Reichspräsidenten politisch machtloser ausgestalten, die Regierungsgewalt nicht in sich dualistisch organisieren und die demokratische Legitimation der Regierung nur vom Parlament her erfolgen lassen wollte.

6.2 Die Gründe gegen eine Volkswahl des Bundespräsidenten

In diese Ausgestaltung des Präsidentenamtes und der Organisation der Regierungsgewalt paßt nach Auffassung der Kommission die unmittelbare Volkswahl des Bundespräsidenten nicht hinein. Die unmittelbare demokratische Legitimation, die eine Volkswahl verschafft, verträgt sich nicht mit den geringen politischen Entscheidungskompetenzen, die dem Bundespräsidenten zukommen. Wird durch eine Volkswahl des Bundespräsidenten der demokratische Souverän zu einer politischen Entscheidung aufgefordert, so kann diese Entscheidung nicht durch die verfassungsrechtliche Distanz des Bundespräsidenten zur Tagespolitik, wie das Grundgesetz sie vorsieht, ins Leere gelenkt werden. Seine ‚überschießende' Legitimation würde dem Bundespräsidenten auf informellem Wege zusätzliche Machtbefugnisse verschaffen und ihn dazu drängen, sein Amt und seine Kompetenzen aktiv-politisch zu verstehen und auszuüben und aus der Distanz zur Tagespolitik herauszutreten. Auch im Präsidentenwahlkampf, der bei einer Volkswahl stattfinden muß, kämen die miteinander konkurrierenden Kandidaten nicht daran vorbei, sich auf politische Sachaussagen und Programmvorstellungen einzulassen und sich damit aktiv-politisch in bestimmter Weise zu profilieren. Von dem gewählten Kandidaten würde dann erwartet, daß er diese Aussagen und Vorstellungen auch einlöste.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß das Präsidentenamt durch die Volkswahl mit einer gewissen Zwangsläufigkeit in jene betont politische Position hineingedrängt würde, die das Grundgesetz ihm vorenthalten hat; auch die Tendenz zur ‚doppelten Spitze' der Regierungsgewalt, wie sie für die Weimarer Reichsverfassung charakteristisch war, würde wieder aufleben. Eine Einführung der unmittelbaren Volkswahl des Bundespräsidenten bedeutet daher zugleich die Entscheidung für ein aktiv-politisches Präsidentenamt und müßte entsprechende Änderungen in den Aufgaben und Befugnissen des Bundespräsidenten nach sich ziehen. Die Kommission hat jedoch keinen Anlaß gesehen, die vom Parlamentarischen Rat bewußt getroffenen Entscheidungen über die Ausgestaltung des Präsidentenamtes und die Organisation der Regierungsgewalt in Frage zu stellen oder gar zu revidieren. Sie spricht sich daher gegen die Einführung der unmittelbaren Volkswahl des Bundespräsidenten aus.

Liste der Kommissionsdrucksachen zu Kapitel 1 „Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger"

099	16. 5. 1974	Stärkung der Bürgerrechte im Rahmen des Wahlverfahrens	Prof. Dr. Rietdorf
115	18. 10. 1974	Stärkung der Bürgerrechte im Rahmen des Wahlverfahrens	Prof. Dr. Böckenförde
122	9. 12. 1974	Bericht über die Aufstellung von Kandidaten der Parteien für die Parlamentswahlen in den Niederlanden	Bundesministerium des Innern
124	12. 12. 1974	Plebiszitäre Elemente in der Weimarer Reichsverfassung, dem Grundgesetz sowie in den Verfassungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland	Sekretariat
127	16. 1. 1975	Stärkung der Bürgerrechte im Wahlverfahren	Prof. Dr. Böckenförde
143	19. 6. 1975	Aufstellung über die Kosten der Durchführung von Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen	Bundesminister des Innern
zu 143 (1)	16. 7. 1975	Aufstellung über die Kosten der Durchführung von Bundestagswahlen bei Einführung des Stimmabgabeverfahrens nach bayerischem Landeswahlrecht	Bundesminister des Innern

Kapitel 2

Zum parlamentarischen Mandat

1 Problemstellung und Ergebnis

1.1 Problemstellung

Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach die Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind, war in den vergangenen Jahren häufig Gegenstand politischer und wissenschaftlicher Erörterungen. Diese wurden ausgelöst durch das Unbehagen in manchen Teilen der Öffentlichkeit, daß Abgeordnete unter Beibehaltung ihres Mandats zu einer anderen Fraktion überwechselten und dadurch die bisherige Regierungsmehrheit gefährdeten oder beseitigten. In der Sache resultieren die Probleme aus dem Spannungsverhältnis zwischen repräsentativem Parlamentarismus und parteienstaatlicher Demokratie. Im Erwerb, in der Ausübung und im Verlust des parlamentarischen Man-

dats gehen beide Strukturprinzipien eine spannungsreiche Verbindung ein, die die Kommission veranlaßte, sich mit den aufgeworfenen Fragen nicht nur punktuell, sondern auch grundsätzlich zu befassen.

1.2 Ergebnis

Die Kommission empfiehlt, Artikel 38 GG unverändert zu lassen. Sie sieht sich nicht veranlaßt, Empfehlungen zum Status jener Abgeordneten vorzulegen, die aus ihrer Partei oder Fraktion ausscheiden. Sie ist ferner der Auffassung, daß jede einfach-gesetzliche Regelung, die eine Änderung des Status des Abgeordneten an dessen freiwilliges Ausscheiden aus der Partei oder Fraktion, an den bloßen Austritt ohne Übertritt zu einer anderen Partei oder Fraktion oder an den Partei- oder Fraktionsausschluß knüpft, ohne vorherige Änderung des Artikels 38 GG unzulässig wäre. Dieses sollte jedoch nicht Gegenstand verfassungspolitischer Initiativen sein.

2 In Politik und Wissenschaft diskutierte Vorschläge zur Regelung des Abgeordnetenstatus bei Veränderung der Partei- oder Fraktionszugehörigkeit

Die allgemeine Diskussion der Frage des Fraktionswechsels eines Abgeordneten in Politik und Wissenschaft geht davon aus, daß das parlamentarische System des Grundgesetzes und das darauf beruhende Wahlrecht mit dem parteigebundenen Abgeordneten rechnet. Tatsächlich gibt es heute keinen Abgeordneten mehr, der nicht von einer Partei aufgestellt und als Vertreter dieser Partei gewählt wäre, unabhängig davon, ob er auf der Landesliste oder als Wahlkreiskandidat der Partei kandidiert hat. Auch die Tätigkeit des Abgeordneten im Bundestag ist weitgehend durch die parlamentarischen Organisationen der Parteien, die Fraktionen, geregelt. Die Fraktionszugehörigkeit ist wesentliche Voraussetzung dafür, daß der Abgeordnete allein oder gemeinschaftlich mit anderen in den Ausschüssen oder im Plenum des Bundestages für seine politischen Vorstellungen wirken und sie verwirklichen kann. Die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems beruht auf der Organisation des Bundestages in Fraktionen, die in sich die parlamentarische Willensbildung vorbereiten.

Aus diesen Gründen wird vielfach gefordert, das nur mit Hilfe einer Partei errungene Mandat dieser Partei zu erhalten, wenn der Mandatsträger während der Wahlperiode die Partei oder Fraktion freiwillig (Austritt) oder zwangsweise (Ausschluß) verläßt oder sich gar einer anderen Partei oder Fraktion anschließt (Übertritt).

2.1 Mandatsverlust und Nachrücken

Für alle diese Fälle oder jedenfalls für den Fall des Übertritts wird daher vorgeschlagen, daß das Mandat des Abgeordneten erlischt und für ihn der nächste Bewerber auf der Landesliste seiner ehemaligen Partei nachrückt. Einige Vorschläge wollen dies nur für Abgeordnete vorsehen, die auf einer Landesliste gewählt sind, weil diese ihr Mandat ausschließlich der Partei verdanken, während andere Vorschläge auch bei den als Wahlkreisbewerbern gewählten Abgeordneten die Parteizugehörigkeit als so entscheidend für die Wahl ansehen, daß sie auch diese einbeziehen.

2.2 Mandatsverlust und Nachwahl

Eine Variante dieser Vorschläge lehnt das automatische Nachrücken eines Listennachfolgers ab. Statt dessen soll sich der Aus- oder Übertretende einer Nachwahl stellen. Dieser Vorschlag wird in der Regel nur für diejenigen Abgeordneten gemacht, die als Wahlkreisbewerber gewählt worden sind; vereinzelt werden allerdings auch hier aus- oder übergetretene Listenbewerber gleich behandelt.

2.3 Kein Mandatsverlust, aber Ausgleichsmandate

Nach einer weiteren Meinung soll zwar der Aus- oder Übergetretene sein Mandat behalten, jedoch soll die Fraktion, aus der er ausgeschieden ist, zwei Ausgleichsmandate erhalten, um das zahlenmäßige Verhältnis, das sich aus dem Wahlergebnis ergeben hat, nach Möglichkeit aufrechtzuerhalten.

2.4 Kein Mandatsverlust, aber Parlamentsauflösung

Weiter ist vorgeschlagen worden, ein Fraktionswechsel, der zum Verlust einer regierungsfähigen Mehrheit führt, solle die Mehrheitsfraktionen berechtigen, die Auflösung des Bundestages und Neuwahlen zu erzwingen.

2.5 Kein Mandatsverlust, aber Ausschluß des Übertritts

Schließlich ist gefordert worden, den Fraktionen zu verbieten, übertrittswillige Abgeordnete bei sich aufzunehmen. Zur Begründung ist angeführt worden, eine solche Aufnahme verletze das Recht der Parteimitglieder und der Parteigliederungen der aufnehmenden Partei, ihre Kandidaten auszuwählen. Artikel 21 GG verlange, daß die Ordnung der Parteien den Grundsätzen der innerparteilichen Demokratie entspreche. Demgemäß fordere das Parteiengesetz für die Bewerberauswahl ein vielgestaltiges, von unten nach oben wirkendes Verfahren, das Personen- und Sachdebatten zuläßt und den Einfluß der Parteibasis auf die Kandidatenauswahl sichert. Eine Fraktion sei daher nicht legitimiert, einen aus seiner bisherigen Partei ausgetretenen Abgeordneten aufzunehmen, der sich in der neuen Partei nicht diesem Auswahlverfahren gestellt habe.

3 Die zentrale Bedeutung des Artikels 38 GG für die repräsentative Demokratie

Die Kommission ist einstimmig der Auffassung, daß das in Artikel 38 GG verankerte Institut des freien Mandats ein notwendiges Strukturelement der par-

teienstaatlichen parlamentarisch-repräsentativen Demokratie ist.

3.1 Das freie Mandat als Kernstück der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie

Ausgangspunkt in den Erörterungen der Kommission war die Auffassung, daß das freie Mandat zum Kernbereich der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes gehört. Die Unabhängigkeit des Abgeordneten von Aufträgen und Weisungen sichert die Unabhängigkeit des Parlaments als eines obersten staatlichen Leitungsorgans, ohne die ein hochorganisiertes und hochdifferenziertes politisches Gemeinwesen wie die Bundesrepublik nicht existieren kann. Das freie Mandat trägt außerdem zur Konsensfähigkeit des Parlaments bei; ihm kommt eine integrative Funktion insofern zu, als es den Abgeordneten wie das Parlament als Vertreter des gesamten Volkes ausweist und Meinungsausgleich wie Interessenausgleich ermöglicht. Das freie Mandat enthält zum einen Elemente der liberalen Repräsentationsidee, nach deren idealtypischem Verständnis das unabhängig debattierende und entscheidende Parlamentsmitglied durch rationale politische Diskussion zur Rationalität der Entscheidung beiträgt, die das für das Gemeinwohl politisch Richtige verkörpert. Zum anderen fördert das freie Mandat den rationalen Prozeß der Ausgleichung partikularer Interessen.

Die demokratische Legitimation des parlamentarischen Mandats sorgt ferner für die notwendige Rückbindung staatlicher Herrschaft an den Volkswillen und unterwirft die politische Leitungsgewalt demokratischer Kontrolle. Erst die Verbindung demokratischer und repräsentativer Elemente im demokratisch-legitimierten freien Mandat ermöglicht, daß staatliche Herrschaft einerseits nicht nur organisatorisch, sondern auch real und politisch dem Volk als Souverän zugerechnet werden kann und wird und sich andererseits in der notwendigen Unabhängigkeit entfalten kann, die Voraussetzung sowohl für integrative Entscheidungen als auch zur Beherrschung schwieriger Sachthemen ist. Im demokratisch-legitimierten freien Mandat als dem Kernstück der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes wird somit der wesentliche Unterschied zwischen der freiheitlichen Demokratie und totalitären Herrschaftsformen deutlich. Insofern weist der Charakter des Abgeordnetenmandats auch auf den Charakter des Staates hin.

3.2 Das freie Mandat im Parteienstaat

Da die Weimarer Reichsverfassung die Parteien ignoriert hatte, wurde damals die Frage des freien Mandats im Parteienstaat vorwiegend als Divergenz von verfassungsrechtlichem Anspruch und politisch-sozialer Realität behandelt. Es erschien als Inkonsequenz des Verfassungsgebers, daß dieser in Übereinstimmung mit der liberalen Repräsentationsidee vom Abgeordneten Unabhängigkeit und Entscheidung nach dem eigenen Gewissen forderte, obwohl doch das einzelne Parlamentsmitglied als Exponent oder Mandatar seiner Partei oder Fraktion auftrat. Nach der ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Inkorporation der Parteien durch Artikel 21 GG stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von Parteienstaat und freiem Mandat unter dem Grundgesetz nicht mehr als Widerspruch von Verfassungsrecht und politisch-sozialer Realität dar, sondern als ein Problem der Zuordnung zweier als geltendes Verfassungsrecht ausgewiesener staatlicher Strukturprinzipien: des repräsentativen Parlamentarismus einerseits und der parteienstaatlichen Demokratie andererseits.

Den politischen Parteien kommt im repräsentativen Prozeß eine wesentliche Mittlerfunktion zwischen Bürger und Staat zu (siehe Kapitel 1 „Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger" Abschnitt 2.3). Die Parteien artikulieren soziale Anschauungen, Interessen und Zielvorstellungen; sie integrieren partikulare Interessen in einem Vorfeld und ermitteln die realisierungsfähigen Ziele, die von ihren Mitgliedern als gewählte Abgeordnete politisch in die Tat umgesetzt werden sollen. Sie sind ein wichtiges Bindeglied im Hinblick auf die demokratische Legitimation des Parlaments und seiner Abgeordneten wie auch im Sinne der Rückbindung der repräsentativen Leitungsorgane des Staates an die von ihnen repräsentierten Volksteile. Zudem ermöglicht die arbeitsteilige Organisation und Struktur der politischen Parteien die Einbringung von Sachverstand in die Parlamentsarbeit, ohne den die parlamentarische Kontrolle in der Regierung und Verwaltung nicht gelingen könnte. Im demokratisch-legitimierten freien Mandat des Abgeordneten treten die Verbindungslinien und Verknüpfungen der beiden verfassungsrechtlich festgelegten Strukturprinzipien besonders deutlich hervor. Dies erhellt aus dem Mandatserwerb wie auch aus der Mandatsausübung und dem Mandatsverlust. Der Erwerb des Bundestagsmandats ist einerseits parteigebunden: Bei Listenmandaten ist dies evident und wird durch § 48 Abs. 1 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes (BWahlG), wonach diejenigen Listenbewerber vom Nachrücken ausgeschlossen werden, die seit der Aufstellung der Landesliste aus der Partei ausgeschieden sind, noch unterstrichen; bei Direktmandaten ist die Aufstellung des Kandidaten durch die Partei in einem innerparteilichen Auswahlverfahren in praktisch allen Fällen die Regel. Auf der anderen Seite wird der Abgeordnete als Vertreter des ganzen Volkes gewählt; seine Legitimation zur Ausübung staatlicher Herrschaft leitet sich unmittelbar aus der Volkswahl (und damit der Volkssouveränität) und nicht etwa aus innerparteilichen Wahlen ab.

Bei der Mandatsausübung hat es zunächst den Anschein, als ob in verfassungsrechtlicher Sicht die parteienstaatlichen Elemente stark zurückgedrängt seien: Der Abgeordnete ist an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur seinem Gewissen unterworfen. Andererseits ist seine Abgeordnetentätigkeit zu großen Teilen in die Fraktionsarbeit eingebettet; die parlamentarische Arbeit ist fraktionsgebunden. Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages stellt auf der Grundlage der einschlägigen Verfassungsbestimmungen die Fraktion und die Fraktionsstärke in den Mittelpunkt nahezu aller parlamentarischer Aktivitäten. Die Funktionsfähigkeit des Bundestages ist letztlich davon abhängig, daß Regierungs- und Oppositionsfraktion(en) einander orga-

nisiert gegenüberstehen und die parlamentarische Willensbildung in ihren Gremien vorbereiten.

Schließlich tritt die parteienstaatliche Komponente auch beim Verlust des Abgeordnetenmandats in Erscheinung. Der Ausspruch der Verfassungswidrigkeit einer Partei durch das Bundesverfassungsgericht hat gemäß § 46 Abs. 1 Nr. 5 BWahlG den Mandatsverlust der dieser Partei zugehörenden Abgeordneten zur Folge. Auf der anderen Seite berühren nach geltendem Recht weder das freiwillige Ausscheiden noch der Parteiausschluß den Abgeordnetenstatus.

3.3 Die Notwendigkeit der Beibehaltung des freien Mandats

Vergegenwärtigt man sich diese Verbindungslinien zwischen repräsentativem Parlamentarismus und parteienstaatlicher Demokratie, so stellt sich in verfassungspolitischer Sicht die Frage, ob die parteienstaatlichen Komponenten im Sinne der unter Abschnitt 2 erwähnten Vorschläge verstärkt werden sollen. Wenn sich die Kommission mit Nachdruck für die Beibehaltung des Artikels 38 GG in seiner jetzigen Fassung ausspricht, so ist dies darin begründet, daß das freie Mandat sowohl als Kernstück der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie unverzichtbar wie auch für die Funktionsfähigkeit der innerparteilichen Demokratie von wesentlicher Bedeutung ist. Es schirmt die politischen Parteien gegen oligarchisierende Tendenzen immer wieder ab und begünstigt und fördert die Offenheit der Willensbildung in Partei und Fraktion. Die verfassungsrechtlich verbürgte Unabhängigkeit des Abgeordneten erleichtert die Artikulation partikularer Interessen in der Partei und zwingt dazu, einen breiten parteiinternen Konsens wenigstens in parteipolitischen Grundsatzentscheidungen herzustellen, die in der parlamentarischen Arbeit in die Praxis umgesetzt werden sollen. Indem das freie Mandat den freien, auf Argumentation und Konsensbildung beruhenden Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß innerhalb des Parlaments und der Parlamentsfraktionen, aber auch bis in die Parteien hinein ermöglicht und sichert, ist es ein notwendiges Korrelat zu den bestehenden Parteibindungen und dazu bestimmt und geeignet, die Parteien und Fraktionen als Konsensgemeinschaften zu erhalten. Dies ist eine parteienstaatliche Voraussetzung für das Funktionieren einer parlamentarisch-repräsentativen Demokratie.

Die Kommission ist aus diesen Gründen der Auffassung, daß die Grundsätze des Artikels 38 Abs. 1 Satz 2 GG uneingeschränkt aufrechterhalten werden müssen und daß jede Änderung dieser Verfassungsbestimmung unterbleiben soll. Auf dem Hintergrund dieser Bejahung des freien Mandats müssen auch die Entscheidungen der Kommission gesehen werden, keine Verstärkung der plebiszitären Elemente und kein Initiativrecht für einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat zu empfehlen (siehe Kapitel 8 „Die Errichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates, Probleme der Stellung der Verbände in der politischen Ordnung"). Auch der Vorschlag der Kommission, dem Bundestag selbst eine vorzeitige Beendigung der Wahlperiode zu ermöglichen, ist auf das Bestreben zurückzuführen, die Voraussetzung dafür zu schaffen, daß die Abgeordneten nach den Neuwahlen ihr Mandat wieder ohne die besonderen Pressionen schwindender Parlamentsmehrheiten ausüben können. Alle diese Vorschläge spiegeln die Bedeutung wider, die die Kommission dem Verfassungsinstitut des freien Mandats beimißt.

3.4 Der verbleibende rechtspolitische Spielraum bei unverkürzter Aufrechterhaltung des freien Mandats

Durch diese Entscheidung für die unverkürzte Aufrechterhaltung des freien Mandats im Sinne des Artikels 38 Abs. 1 Satz 2 GG wird nach Meinung der überwiegenden Mehrheit der Kommission der politische Gestaltungsspielraum im Hinblick auf einfachgesetzliche Regelungen von Fragen des Fraktions- und Parteiwechsels von Abgeordneten schon verfassungsrechtlich sehr weit eingeengt. Der Schutzbereich des durch Artikel 38 GG gewährleisteten freien Mandats erstreckt sich danach auch auf Fragen des Mandatsverlustes, nachdem das Mandat einmal angetreten ist, so daß die Frage, ob ein Mandatsverlust etwa bei freiwilligem Partei- oder Fraktionsaustritt, bei Übertritt zu einer anderen Partei oder Fraktion oder auch bei Partei- oder Fraktionsausschluß eintreten sollte, sich ungeachtet seiner verfassungspolitischen Zweckmäßigkeit schon aus diesen Gründen erübrigt.

Eine Minderheit war demgegenüber der Auffassung, daß sich der Schutzbereich von Artikel 38 Abs. 1 GG hauptsächlich auf die Mandatsausübung beziehe. Weil Erwerb und Verlust des Mandats als korrespondierende Vorgänge zu verstehen seien, könnten durch einfaches Gesetz Fragen des Mandatsverlustes ebenso geregelt werden, wie dies durch die Aberkennung des Mandats bei verfassungsgerichtlich festgestellter Verfassungswidrigkeit einer Partei, aber auch durch die Vorschriften des Bundeswahlgesetzes zum korrespondierenden Vorgang des Mandatserwerbs schon geschehen sei. Artikel 38 Abs. 1 GG habe nicht die Funktion, dem Abgeordneten das einmal erworbene Mandat unter allen Umständen zu erhalten; wohl aber müsse die Einführung eines weiteren Tatbestandes von Mandatsverlust mit Artikel 38 Abs. 1 GG vereinbar sein.

Diese unterschiedlichen Auffassungen haben sich vor allem bei der Erörterung der Frage eines Mandatsverlustes bei freiwilligem Ausscheiden aus einer Partei oder Fraktion (mit oder ohne Übertritt in eine andere Partei oder Fraktion) zur Geltung gebracht.

4 Die Folgen eines Fraktions- oder Parteiwechsels

4.1 Kein Mandatsverlust bei Parteiausschluß

Die Kommission hält es für unvereinbar mit den Grundsätzen des Artikels 38 GG und der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes, wenn der Ausschluß eines Abgeordneten aus seiner Partei oder Fraktion zum Mandatsverlust führen sollte, so

wie es etwa § 5 des Reichswahlgesetzes in der Fassung vom 3. Juli 1934 (Reichsgesetzblatt I S. 530) für die damaligen „Akklamationsträger" vorgesehen hatte. Eine derartige Regelung durch einfaches Gesetz wäre verfassungswidrig und nichtig.

Schon die Ankündigung der mit dem Partei- oder Fraktionsausschluß verbundenen Drohung eines Mandatsverlustes würde eine unerträgliche Disziplinierung des Abgeordneten darstellen, die mit seiner durch Artikel 38 GG gewährleisteten Weisungs- und Gewissensfreiheit nicht zu vereinbaren wäre. Sie würde aber auch den Parteien und dem Staat schaden. Charakterfeste Persönlichkeiten, auf die jede Partei und jedes Parlament angewiesen ist, würden bereits von einer Kandidatur abgeschreckt. Aber auch in der Parlamentsarbeit wäre der fruchtbare Austausch freier Meinungen behindert, die Diskussionen würden ärmer, wichtige Alternativpositionen blieben unberücksichtigt. Die Entscheidungen des Parlaments verlören an Fundierung, ihre Überzeugungskraft gegenüber dem Bürger und die Integrationswirkung des Parlaments würden empfindlich leiden.

4.2 Kein Mandatsverlust bei freiwilligem Aus- oder Übertritt

4.2.1 Rechtspolitische Betrachtung

Die Kommission lehnt die Sanktion des Mandatsverlustes auch in den Fällen eines freiwilligen Austritts aus einer Partei oder Fraktion ohne oder mit anschließendem Übertritt zu einer anderen Fraktion ab. Sie ist der Auffassung, daß dadurch das Übel, das in der „Mitnahme" eines einer Partei zustehenden Mandats und in der nachträglichen „Verfälschung" des Wahlergebnisses liegt, nur ersetzt würde durch andere Übel, die dem Parlament und seinem Ansehen beim Bürger nur noch mehr schaden würden.

Knüpft man den Mandatsverlust an den Übertritt zu einer anderen Partei oder Fraktion, läßt aber den Austritt aus der bisherigen Fraktion folgenlos, so würde der mit der Linie seiner Partei nicht mehr einverstandene Abgeordnete in der Regel lediglich austreten, aber auf den Beitritt zu einer anderen Partei oder Fraktion verzichten. Damit entzöge er sich zwar der Partei- oder Fraktionsdisziplin und allen Disziplinierungsversuchen von seiten seiner ehemaligen Parteifreunde, wäre aber nicht mehr gehindert, in grundsätzlichen Fragen gegen die Linie seiner alten Fraktion zu stimmen. Am Ergebnis, an der Schwächung der bisherigen Fraktion, würde sich dadurch nichts ändern. Dagegen verlöre der fraktionslose Abgeordnete weitgehend die Möglichkeit zu effektiver parlamentarischer Arbeit, insbesondere in den Ausschüssen. Er würde geradezu gezwungen, durch noch spektakulärere Auftritte im Plenum auf seinen Standpunkt aufmerksam zu machen.

Knüpft man den Mandatsverlust dagegen schon an den Austritt aus der Partei oder Fraktion, so würde ein Abgeordneter, der sich politisch schon von der Linie seiner früheren Fraktion entfernt hat, praktisch gezwungen, gegen seinen Willen an der alten Fraktionsbindung festzuhalten. Dennoch würde er offen oder in geheimer Abstimmung gegen seine Fraktion stimmen. Ein solches Verhalten mit den dann möglichen Folgeerscheinungen — Suche nach den bei Geheimabstimmungen Dissentierenden und entsprechendem Mißtrauen innerhalb der Fraktionen — schadet dem Ansehen des Parlaments mehr als offener Fraktionswechsel.

Demgegenüber kann es vom demokratischen Standpunkt aus nicht beanstandet werden, wenn Strukturverschiebungen, wie sie sich besonders in politisch und wirtschaftlich bewegten Zeiten in der Wählerschaft zeigen, auch durch offenen Fraktionswechsel eines Teils der Abgeordneten sichtbar werden. Dies gilt um so mehr, als das Grundgesetz durch seinen weitgehenden Verzicht auf plebiszitäre Elemente den Wählern wenig Gelegenheit gibt, innerhalb der Legislaturperiode ihren politischen Willen zu äußern. Der Fraktionswechsel von Abgeordneten ist dann als Spiegelbild und Folge derartiger Wählerbewegungen zu sehen und hinzunehmen.

4.2.2 Verfassungsrechtliche Betrachtung

Die Kommission ist der Auffassung, daß schon Artikel 38 GG es ebenso wie beim Parteiausschluß auch bei einem freiwilligen Aus- oder Übertritt verbietet, dem Abgeordneten das Mandat zu entziehen.

Eine Minderheit der Kommission vertritt dagegen den Standpunkt, Artikel 38 GG hindere den Gesetzgeber nicht daran vorzusehen, daß ein Abgeordneter bei freiwilligem Fraktions- oder Parteiwechsel sein Mandat verliert. Neben Artikel 38 GG sei auch der grundsätzlich gleichberechtigte Artikel 21 GG zu beachten. Das zwischen den beiden Normen bestehende Spannungsverhältnis könne durchaus dazu führen, daß Artikel 38 GG hinter Artikel 21 GG zurücktreten müsse, sofern nur seine Substanz unangetastet bleibe. Wenn aber das Bundeswahlgesetz einen aus Artikel 21 GG begründeten zusätzlichen Grund für den Mandatsverlust vorsehe, werde Artikel 38 GG noch nicht in seinem Wesensgehalt angetastet. Der Abgeordnete bleibe weiterhin bei der Ausübung seines Mandats an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur seinem Gewissen unterworfen. Innerhalb seiner Partei oder Fraktion könne er frei argumentieren und abstimmen, selbst wenn er mit seiner Ansicht in der Minderheit bleibe. Ein ständiger Verstoß gegen die Partei- oder Fraktionslinie vor allem nach außen hin, im Parlamentsplenum oder in den Ausschüssen, würde ihm zwar innerhalb der Partei Schwierigkeiten bereiten; er würde sich ständigen Vorhaltungen, Ermahnungen und Angriffen ausgesetzt sehen und werde schlimmstenfalls sogar mit Parteiordnungsverfahren bzw. einem Parteiausschluß rechnen müssen. Alle diese mit dem Vertreten unbequemer Meinungen verbundenen Unbequemlichkeiten und Nachteile könnten jedoch nicht das schwerste Disziplinierungsmittel, den Mandatsverlust als Folge des Partei- oder Fraktionsausschlusses, einschließen, weil dies mit der Verfassung unvereinbar sei. Auf eine Gefährdung der Wiederaufstellung des Abgeordneten bei der nächsten Wahl, auf die ohnehin niemand einen Anspruch habe, könne es in diesem Zusammenhang nicht ankommen. Es bleibe daher festzustellen, daß die Beeinträchtigungen der Entscheidungsfreiheit des

Abgeordneten, der sich trotz grundsätzlicher Meinungsverschiedenheiten zum Verbleiben in seiner Fraktion entschließt, nicht so wesentlich sind, daß sie den Wesensgehalt des Artikels 38 GG antasten und daß sie dem Abgeordneten nicht zugemutet werden können. Daher sei es auch zulässig, an einen dennoch erfolgenden Partei- oder Fraktionswechsel die Rechtsfolge des Mandatsverlustes zu knüpfen.

Die Kommission konnte sich dieser Auffassung nicht anschließen. Sie hält jede Sanktion eines Partei- oder Fraktionswechsels durch Mandatsverlust für geeignet, den Abgeordneten bei seiner nach Artikel 38 GG „nur seinem Gewissen" unterworfenen Willensbildung unter Druck zu setzen und seinen repräsentativen Status zu beeinträchtigen. Dies aber will Artikel 38 GG gerade verhindern. Die durch diese Vorschrift garantierte Freiheit von Weisungen und Druck umfaßt nicht nur die Freiheit der Rede und der Abstimmung, sondern auch die Freiheit, sich einer Fraktion anzuschließen oder aus ihr auszutreten. Die Auffassung der Minderheit würde auf den Weg einer Anerkennung des parteigebundenen freien Mandats führen, einen Weg, auf dem der repräsentative Status des Abgeordneten am Ende verlorengehen müßte. Es ist zwar richtig, daß die faktischen und verfassungsrechtlich anerkannten Auswirkungen der dominierenden Rolle der politischen Parteien im Verfassungsleben die Stellung des Abgeordneten nicht unberührt lassen. Jedoch entfaltet das durch Artikel 38 GG gewährleistete freie Mandat seine Wirkungen durchaus im Einklang mit Artikel 21 GG, insbesondere mit dem Gebot, daß die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muß. Bei dem Spannungsverhältnis zwischen den Artikeln 21 und 38 GG sind aber auch die von der Verfassung gewollten Rückwirkungen der Freiheit des Abgeordneten auf die Wirklichkeit des nur repräsentativ konstituierten Parteienstaates zu berücksichtigen.

4.3 Nachwahlen und Ausgleichsmandate

Die grundsätzlichen Bedenken gegen eine Änderung des derzeitigen Rechtszustandes gelten unverändert auch gegenüber einer Regelung, nach der sich Fraktionswechsler einer Nachwahl stellen müßten. Auch in diesem Falle wäre der Übertritt zunächst mit dem Mandatsverlust verknüpft; der Abgeordnete hätte lediglich die Chance, sein Mandat durch die Nachwahl zurückzuerhalten.

Nachwahlen wären aber schon aus technischen Gründen lediglich innerhalb eines Wahlkreises möglich, so daß eine derartige Regelung nur für Abgeordnete gelten könnte, die in einem Wahlkreis gewählt worden sind, nicht dagegen für Listenabgeordnete. Das würde zu einer unterschiedlichen Behandlung der Abgeordneten führen, die unter rechtlichen Gesichtspunkten bedenklich und politisch nicht wünschenswert ist.

Auch die Erwägung, Ausgleichsmandate für die Fraktion einzuführen, aus der ein Abgeordneter ausgetreten ist, erweist sich nicht als sachgerechte Lösung des Problems. Sie würde zu einer Veränderung des Stimmverhältnisses zu Lasten Dritter führen. Außerdem würde eine solche Lösung immer nur zum Ausgleich einzelner Fraktionsaustritte anwendbar sein, nicht dagegen bei einer Parteispaltung, weil in einem solchen Falle unklar wäre, wem die Ausgleichsmandate zustünden.

4.4 Selbstauflösung des Parlaments

Um gleichwohl negativen Nebenwirkungen oder Mißbräuchen der freien Ausübung des Mandats entgegenzuwirken, empfiehlt es sich, eine erleichterte Möglichkeit des Appells an den Wähler durch Selbstauflösung des Parlaments zu schaffen. Diese Möglichkeit erscheint effektiver und demokratisch folgerichtiger als eine Beschneidung der freien Ausübung des Mandats. Die Kommission hat — wie schon erwähnt — einen solchen Weg gezeigt mit ihrer Empfehlung, den Bundestag zu berechtigen, auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder mit einer Mehrheit von zwei Dritteln die Wahlperiode vorzeitig zu beenden (siehe Kapitel 3 „Allgemeine Stellung des Bundestages, Dauer und vorzeitige Beendigung der Wahlperiode, Minderheitsregierung und Gesetzgebungsnotstand"). Dieses Recht wird von besonderem Nutzen sein können, wenn die parlamentarische Mehrheit einer Regierung durch Partei- oder Fraktionswechsel oder entsprechendes Abstimmungsverhalten von Abgeordneten auf wenige Sitze zusammengeschrumpft oder verlorengegangen ist. In solchen Fällen werden auch die Regierungsfraktionen entweder selbst im Interesse des Staatsganzen für die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode eintreten, um auf diese Weise eine eindeutige parlamentarische Mehrheit wiederzuerlangen, oder aber angesichts des politischen Drucks, der von der Opposition und der öffentlichen Meinung ausgeübt wird, in eine politische Zwangslage gebracht, das Zustandekommen der notwendigen Zweidrittelmehrheit nicht zu verhindern.

Sondervotum

vom Abgeordnetem Prof. Dr. Schäfer

Der Artikel 38 Abs. 1 GG hat eine Schlüsselstellung für das vom Grundgesetz vorgeschriebene parlamentarische Regierungssystem. Die Kommission ist mit Recht der Auffassung, daß daran nichts geändert werden sollte. Ich kann jedoch die Auffassung nicht teilen, daß es dem einfachen Gesetzgeber durch Artikel 38 Abs. 1 GG verwehrt sei, in § 46 des Bundeswahlgesetzes einen weiteren Grund für den Mandatsverlust als Folge des freiwilligen Austritts eines Abgeordneten aus seiner Partei und Fraktion aufzunehmen. Weiterhin kann ich der Begründung der Kommission insoweit nicht folgen, als sie den Eindruck erweckt, der Partei- und Fraktionswechsel eines Abgeordneten unter Beibehaltung seines Mandats werfe keine Probleme auf, sei in jedem Fall hinzunehmen und gehöre geradezu zum Kern der Mandatsfreiheit.

1. Niemand bestreitet, daß der Erwerb des Bundestagsmandats in höchstem Maße parteigebunden ist. Für die Listenwahl gilt dies in vollkommener Weise, da Landeslisten nur von Parteien aufgestellt werden können. Aber auch der Direktkandidat wird heute in praktisch allen Fällen von einer Partei aufgestellt, kandidiert für diese Partei und wird vom Wähler als Exponent dieser Partei gewählt. Nimmt er seine Arbeit im Bundestag auf, so trifft er auf eine im höchsten Maße parteigebundene parlamentarische Arbeitsweise. Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages stellt auf der Grundlage der einschlägigen Verfassungsbestimmungen die Fraktion und die sogenannte Fraktionsstärke in den Mittelpunkt nahezu aller parlamentarischer Aktivitäten. Die Funktionsfähigkeit des Bundestages beruht letztlich darauf, daß Regierungsfraktion(en) und Oppositionsfraktion(en) einander organisiert gegenüberstehen und die parlamentarische Willensbildung in ihren Gremien vorbereiten.

   In dieser parlamentarischen Tätigkeit sind die Abgeordneten „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen". Sie brauchen von niemandem Weisungen entgegenzunehmen, sei es Wählerschaft, Parteiorganisation oder Bundestagsfraktion, und können rechtlich an keinen Vereinbarungen oder Verpflichtungen bezüglich einer bestimmten Ausübung des Mandats festgehalten werden. Diese Stellung gipfelt in der Entscheidungsfreiheit bei Abstimmungen. Die Fraktion, der der einzelne Abgeordnete angehört, hat keinen Anspruch darauf, daß er im Sinne ihres Standorts innerhalb der Funktionsteilung von Mehrheit und Minderheit abstimmt, sondern es hat eine Willensbildung auf der Ebene der Fraktion zu erfolgen, an der der einzelne Abgeordnete teilnimmt oder jedenfalls teilnehmen kann. Die Teilnahme an dieser vorbereitenden Willensbildung ist die Aufgabe des Abgeordneten; zur Wahrnehmung dieser Aufgabe befähigt ihn die Freiheit von Aufträgen und Weisungen nach Artikel 38 Abs. 1 GG.

   Demnach schützt Artikel 38 Abs. 1 GG den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der diesen Status besitzt, der also nach den Vorschriften des Bundeswahlgesetzes gewählt wurde und das Mandat erhalten hat. Wie das Mandat erworben wird, regelt ein einfaches Gesetz. Erwerb und Verlust des Mandats sind korrespondierende Vorgänge. Artikel 38 Abs. 1 GG macht — abgesehen von der verfassungsrechtlichen Verankerung der Wahlgrundsätze in Satz 1 — keine Aussage zu diesen Vorgängen. Bestimmungen im einfachen Gesetz über Erwerb und Verlust des Mandats müssen mit der Verfassungsvorschrift lediglich vereinbar sein.

   Demnach hat Artikel 38 Abs. 1 GG nicht die Funktion, dem Abgeordneten das einmal erworbene Mandat unter allen Umständen zu erhalten. Davon ist auch die wahlgesetzliche Rechtslage geprägt: Scheidet ein Abgeordneter aus dem Bundestag aus, so wird sein Sitz aus der Landesliste der Partei besetzt, für die er bei der Wahl aufgetreten ist, und zwar unabhängig davon, ob er als Direkt- oder als Listenbewerber für sie aufgetreten ist; der Sitz eines ausscheidenden Abgeordneten, der direkt gewählt wurde, fällt also nicht etwa demjenigen Wahlkreisbewerber mit der zweithöchsten Stimmenzahl zu. Darüber hinaus bleiben bei der Listennachfolge diejenigen Bewerber unberücksichtigt, die

mittlerweile aus dieser Partei ausgeschieden sind. Wird die Verfassungswidrigkeit einer Partei vom Bundesverfassungsgericht festgestellt, so verliert jeder Abgeordnete seinen Sitz, der dieser Partei angehört; eine Berufung auf die Mandatsfreiheit des Artikels 38 Abs. 1 GG hilft ihm nicht.

Der Status des Abgeordneten ist also gesetzlich eng an die Parteien gebunden. Es wäre deshalb verfehlt, eine Bindung des Mandats an die Parteizugehörigkeit mit der Bindung an Aufträge und Weisungen der Partei gleichzusetzen. Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG schützt die Art der Ausübung des Mandats, nicht aber die Voraussetzungen seines Erwerbs und Verlustes.

2. Die Einführung eines weiteren Tatbestandes für den Mandatsverlust durch den einfachen Gesetzgeber müßte mit Artikel 38 Abs. 1 GG vereinbar sein. Das aber wäre nach dem oben Ausgeführten der Fall, solange es sich um den freiwilligen Parteiwechsel als Verlustgrund handelt. Keineswegs soll die Fraktion die Möglichkeit haben, durch den Ausschluß von unbequemen Mitgliedern der Notwendigkeit auszuweichen, mit allen ihren Mitgliedern Konsens herzustellen und sie alle an der fraktionsinternen Willensbildung teilnehmen zu lassen. Gerade in diesem Punkt liegt andererseits die innere Rechtfertigung für den Mandatsverlust eines Abgeordneten, der die Fraktion wechseln will: Auch er soll sich dem innerfraktionellen Willensbildungsprozeß nicht entziehen, sondern hat die Pflicht, die von ihm für wichtig gehaltenen Überlegungen und Gesichtspunkte einzubringen. Die Freiheit des Abgeordneten von Aufträgen und Weisungen ist kein Gegensatz zur Parteibindung, sondern ihr notwendiges Korrelat. Partei und Fraktion brauchen den freien Abgeordneten für eine personalisierte, pluralistische Meinungs- und Entscheidungsbildung. Die Mandatsfreiheit ist nicht um der Freiheit zum Parteiwechsel willen gegeben, sondern verhilft dem Abgeordneten zu einer Stellung, die Mitwirkung und Auseinandersetzung im Rahmen seiner Fraktion ermöglicht. Gerade wegen der Freiheit von Aufträgen und Weisungen gegenüber der Partei ist er nicht gezwungen, die Partei zu wechseln, um dieses Mandat ausüben zu können. Er ist bei der Ausübung seines Mandats nicht zu dem Zweck frei, bei Differenzen mit der Mehrheitsmeinung seiner Fraktion die Flucht in eine andere Fraktion antreten zu können, sondern gerade dazu, Meinungsverschiedenheiten innerhalb der eigenen Fraktion auszutragen und mit seiner frei gebildeten Meinung zum Konsensbildungsprozeß beizutragen. Den Bedürfnissen einer durch Interessenpluralität gekennzeichneten Gesellschaft würde es nicht entsprechen, wenn nicht bei der Vorbereitung der Mehrheitsbildung in den Fraktionen der großen Volksparteien bereits die verschiedenen Auffassungen aufeinandertreffen und zu einem gewissen ersten Ausgleich gebracht würden. Gerade weil die modernen Parteien ein in der politischen Bandbreite durchaus differenziertes Angebot an die Wähler machen, besteht auch ein Interesse der Wähler, Vertreter differenzierter politischer Auffassungen in ein und derselben Partei zu haben; andernfalls würden sich Parteien programmatisch nur sehr schwer verändern lassen, und zudem würde eine wachsende Polarisierung zwischen zwei Blöcken eintreten. Der Zwang zur Diskussion unterschiedlicher Positionen in ein und derselben Partei und Fraktion ist also sehr nützlich. Er kann aber nur dadurch gesichert werden, daß die Abgeordneten dazu angehalten werden, sich dieser Diskussion unter allen Umständen zu stellen und Konflikte nicht dadurch zu umgehen, daß sie sich zu von vornherein politisch einheitlichen Lagern umgruppieren.

Dem läßt sich schwer entgegenhalten, der Abgeordnete müsse eine aus Gewissensnot erfolgende Abwendung von seiner Partei und Fraktion vollziehen können, ohne das Mandat einzubüßen. Liegen tatsächlich Entscheidungen von einer Tiefe und Grundsätzlichkeit vor, bei denen der einzelne Abgeordnete aus innerer Not seinen Widerspruch zur Mehrheitsauffassung seiner Fraktion nicht überwinden kann, so ist nicht verständlich, warum er im Plenum des Bundestages nicht, seinem Gewissen gehorchend, mit der anderen Seite statt mit seiner Fraktion stimmen sollte. Sollten sich derartige Situationen der Gewissensnot häufen, so daß er sich gezwungen sieht, diese Partei und Fraktion zu verlassen, so ist nicht recht einzusehen, weshalb er in dieser Lage nicht das ihm von eben jener Partei vermittelte Mandat preisgeben sollte. Der Parteiwechsel ist keine parlamentarische Sachentscheidung, sondern ein Vorgang, der die für den Wählerentscheid grundlegenden Fakten ändert. Mit dem Parteiwechsel verliert der betreffende Abgeordnete eine Eigenschaft, die

zwingende Voraussetzung seiner Wählbarkeit über die betreffende Landesliste oder faktisch nahezu zwingende Voraussetzung seiner Wahl als Direktkandidat dieser Partei war. Trennen den Abgeordneten nach einiger Zeit tatsächlich tiefe Gräben von seiner Partei, so erscheint es zumutbar, wenn er dieses Mandat an sie zurückgibt.

3. Die Frage, ob eine wahlgesetzliche Regelung dieses Tatbestands erforderlich oder zweckmäßig ist, soll hier nicht erörtert werden. Entscheidend ist, daß Artikel 38 Abs. 1 GG ihr nicht entgegenstehen würde. Im übrigen ist mit diesem Sachverhalt auch eine Frage des politischen Verhaltens und des parlamentarischen Stils angesprochen. Die Fraktionen des Deutschen Bundestages sollten sich angesichts der starken Parteigebundenheit der parlamentarischen Arbeit im Grundsatz darin einig sein, daß Parteiwechsel von Abgeordneten nicht gefördert werden sollten. Das betrifft jeweils diejenige Fraktion, die gegebenenfalls vor der Entscheidung stünde, einen Abgeordneten bei sich aufzunehmen, der seine ursprüngliche Partei und Fraktion verlassen hat.

   Im Kern geht es dabei um eine Frage der innerparteilichen Demokratie. Ohne daß die Bundestagsfraktionen gleichsam die Spitzengliederungen ihrer Parteien wären, wird ihre Existenz doch durch das politische Wirken der Parteien, insbesondere durch die Kandidatenaufstellung konkret gestaltet. Es fragt sich, ob eine Bundestagsfraktion diesen Vorgang der innerparteilichen Kandidatenaufstellung überhaupt durchkreuzen darf, indem sie ein neues Mitglied ohne weiteres bei sich aufnimmt. Sowohl die Direktkandidaten als auch die Listenkandidaten müssen zunächst von unteren Parteigliederungen in einem gestuften Verfahren nominiert und dem Wähler als Kandidaten präsentiert werden. Bei diesem Nominierungsverfahren finden Personal- und Sachdebatten statt, die dem einzelnen Parteimitglied die Möglichkeit bieten, seine politischen Präferenzen in die Wahlentscheidung von Delegierten und letztlich auch von Bewerbern einfließen zu lassen. Dieser Vorgang ist insofern kennzeichnend für die innerparteiliche Demokratie, als er in einem repräsentativen Verfahren verhindert, daß etwa die Parteispitze Mandatsbewerber von oben her oktroyiert. Kein Parteibewerber wird Abgeordneter, der sich nicht auf diese Legitimation durch Wahl von der Basis her stützen kann.

   Dieser grundsätzliche Weg wird umgangen, wenn ein Abgordneter unter Ausschaltung der Auswahlmechanismen in eine Fraktion gelangt. Der Fraktionswechsler schließt sich einer Fraktion von durch innerparteiliche Wahlen legitimierten Parteimitgliedern an, ohne selbst diese Legitimation zu besitzen. Das Recht der Parteimitglieder und der Parteigliederungen, die dem Wähler zu präsentierenden Kandidaten zu bestimmen, ist dadurch verletzt. Die Fraktion, deren Mitglieder alle ihre Existenz als Abgeordnete dem Auswahlverfahren innerhalb der Partei verdanken, kann schwerlich selbstherrlich ihren Kreis durch Kooptation weiterer Mitglieder erweitern, die nicht von der Partei für diese Funktion benannt worden sind.

   Dem läßt sich nicht entgegenhalten, daß der überwechselnde Abgeordnete das beschriebene Auswahlverfahren bereits in seiner früheren Partei durchlaufen habe. Denn es kommt darauf an, daß er als Repräsentant einer bestimmten politischen Partei gerade von den Mitgliedern dieser Partei für die Funktion des Abgeordneten ausgewählt worden ist. Man kann auch nicht unterstellen, daß die zur Auswahl berechtigten Parteigliederungen wegen ihres generellen Interesses an einer Verstärkung der Zahl ihrer Vertreter im Bundestag mit der Übernahme jedes neuen Abgeordneten durch die Fraktion einverstanden seien und das Auswahlverfahren dadurch gleichsam ersetzt würde. Es gibt im Gegenteil Beispiele für Reaktionen der Parteibasis, die deutlich machen, daß nicht immer ein Einverständnis damit vermutet werden kann, daß die Fraktion einen Abgeordneten zum Repräsentanten ihrer Partei macht, ohne daß diese Partei die Frage der Repräsentanz durch gerade diesen Abgeordneten selbst entscheiden kann.

   Unter diesem Gesichtspunkt wäre es gut, wenn die Fraktionen des Deutschen Bundestages auch ihre Gesamt-Parteibindung berücksichtigen und deshalb deutlich machen würden, daß sie mit Rücksicht auf diesen Sachverhalt nicht geneigt sind, Fraktionswechsler bei sich aufzunehmen.

   Diesem Sondervotum hat sich Senator a. D. Dr. Heinsen angeschlossen.

Liste der Kommissionsdrucksachen zu Kapitel 2 „Zum parlamentarischen Mandat“

034	20. 4. 1972	Problemaufriß zu Artikel 38 GG	Sekretariat
035	28. 4. 1972	Bericht zu Artikel 38 GG	Abgeordneter Dr. Dichgans
zu 035 (1)	12. 6. 1972	Bericht zur Problematik des Artikels 38 GG	Prof. Dr. Kewenig
zu 035 (2)	26. 6. 1972	Änderungsvorschlag zu Artikel 38 GG	Sekretariat
zu 035 (3)	24. 8. 1972	Artikel 38 GG: Innere Lobby, Ehrenordnung, Fraktionswechsel	Abgeordneter Dr. Dichgans
zu 035 (4)	24. 8. 1972	Überlegungen zu Artikel 38 GG	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
zu 035 (5)	12. 9. 1972	Thesen zu Artikel 38 GG	Prof. Dr. Böckenförde
zu 035 (6)	21. 9. 1972	Weitere Überlegungen zu Artikel 38 GG	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
045	15. 8. 1972	Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Mandates der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG)	Sekretariat
105	10. 7. 1974	Zur Vereinbarkeit einzelner Bestimmungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages mit Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG	Sekretariat

Kapitel 3

Allgemeine Stellung des Bundestages, Dauer und vorzeitige Beendigung der Wahlperiode, Minderheitsregierung und Gesetzgebungsnotstand

1 Problemstellung und Ergebnis

1.1 Problemstellung

Die Kommission hatte schon zu Beginn ihrer Arbeit die Überprüfung der allgemeinen rechtlichen Stellung des Parlaments sowie der grundgesetzlichen Regelungen über die Auflösung des Bundestages, die Bildung von Minderheitsregierungen und den Gesetzgebungsnotstand, deren konkrete Ausgestaltung in der wissenschaftlichen Diskussion wiederholt kritisiert worden war, in ihr Arbeitsprogramm aufgenommen. Ein weiterer Anstoß, sich mit diesen Fragen zu befassen, der zugleich deren Dringlichkeit deutlich macht, ging von dem seit April 1972 bestehenden Stimmengleichstand im 6. Deutschen Bundestag aus, der eine Patt-Situation im Parlament mit sich brachte. Auch im Herbst 1966 war die parlamentarische Mehrheit der damaligen Bundesregierung so zusammengeschmolzen, daß Wege zu einer neuen Regierungsmehrheit im Bundestag gesucht werden mußten. Teilweise schon seit der Patt-Situation im Frühjahr 1972, in vollem Umfang seit seiner Auflösung, konnte der Bundestag seine ihm von der Verfassung zugewiesenen Funktionen als Organ der Staatsleitung und Inhaber der Gesetzgebungsgewalt nicht mehr wahrnehmen. Das Fehlen des Parlaments zwischen Auflösung und Zusammentritt des neugewählten Bundestages löste die Frage aus, ob eine solche parlamentslose Zeit mit den Grundsätzen eines demokratisch-parlamentarischen Regierungssystems vereinbar sei, das auf das Gegenüber und Miteinander von Regierung und Parlament angelegt ist. Darüber hinaus legte die Auflösung des 6. Deutschen Bundestages zahlreiche ungeklärte Fragen offen, die sich im Hinblick auf die Rechtsstellung des Parlaments, seiner Organe und Mitglieder ergaben. Die Fragen nach der Rechtsstellung des Präsidenten des Bundestages und des Präsidiums zwischen zwei Wahlperioden, nach dem Status der Abgeordneten in politischen und administrativen Gremien außerhalb des Parlaments, nach der Rechtsgrundlage für die Weiterführung des Apparats der Fraktionen des Bundestages sowie nach der Fortdauer des Amtes der Parlamentarischen Staatssekretäre ließen sich nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz beantworten.

Die eingetretene Patt-Situation im Bundestag gab auch besonderen Anlaß zu der Überlegung, ob die im Grundgesetz vorgesehenen verfassungsrechtlichen Mittel zur Behebung politischer Funktionsstörungen des parlamentarischen Regierungssystems ausreichend und angemessen sind. Dies galt insbesondere für die Frage einer Auflösung des Bundestages außerhalb der Fälle der Artikel 63 Abs. 4 und

68 GG und hinsichtlich der Befugnisse, die das Institut des Gesetzgebungsnotstandes einer anfänglichen oder später dazu gewordenen Minderheitsregierung zur Verfügung stellt.

Schließlich hat sich die Kommission auch der in der Öffentlichkeit vielfach erörterten Frage nach der angemessenen Dauer der Wahlperiode des Bundestages und einer möglichen Zusammenlegung der Termine der Landtagswahlen angenommen.

1.2 Die Empfehlungen der Kommission

Die Kommission hat zu den verschiedenen Beratungsgegenständen, die sich aus der Problemstellung ergaben, folgende Empfehlungen beschlossen:

1.2.1 Allgemeine Stellung des Bundestages, Dauer und vorzeitige Beendigung der Wahlperiode

a) Die Stellung des Bundestages wird, ungeachtet der Diskontinuität zwischen den einzelnen Wahlperioden, als die eines ständig präsenten und handlungsfähigen Verfassungsorgans ausgestaltet. Zu diesem Zweck empfiehlt die Kommission eine Änderung des Artikels 39 GG dahin gehend, daß die Wahlperiode des Bundestages nicht automatisch mit dem Ablauf einer bestimmten Frist nach der konstituierenden Sitzung oder mit seiner Auflösung endet, sondern erst mit dem Zusammentritt des neugewählten Bundestages.

b) Um die Zeit zwischen Wahltag und Zusammentritt des neugewählten Bundestages nicht übermäßig auszudehnen, soll die Dauer der Wahlperiode des Bundestages für die letzten drei Monate insoweit flexibel gehalten werden, als der Zusammentritt des neugewählten Bundestages in jedem Fall innerhalb von dreißig Tagen nach seiner Wahl erfolgen kann. Dadurch wird die Zeitspanne verkürzt, innerhalb deren sich die vom Wähler in der Wahl getroffene Entscheidung im Staatsleben praktisch auswirken kann.

Diese beiden Anregungen hat das 33. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23. August 1976 (Bundesgesetzblatt I S. 2381) inzwischen Rechnung getragen.

c) Als Folge der Ausgestaltung der Stellung des Bundestages als eines ständig präsenten und handlungsfähigen Verfassungsorgans wird das Institut der Parlamentsauflösung abgelöst durch die Möglichkeit, die Wahlperiode des Bundestages vorzeitig zu beenden. Auch der Bundestag erhält die Befugnis, mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder seine Wahlperiode selbst vorzeitig zu beenden. Den Antrag hierzu kann ein Viertel seiner Mitglieder stellen. Die bestehenden Möglichkeiten des Bundespräsidenten, nach Artikel 63 Abs. 4 und 68 GG die Wahlperiode vorzeitig zu beenden, bleiben hiervon unberührt.

d) Die Kommission empfiehlt nicht, die Dauer der Wahlperiode des Bundestages über vier Jahre hinaus zu verlängern.

Zur Realisierung der vorstehenden Empfehlungen schlägt die Kommission folgende Neufassung des Artikels 39 GG vor:

„(1) Der Bundestag wird auf vier Jahre gewählt. Seine Wahlperiode endet mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages. Die Neuwahl findet frühestens fünfundvierzig, spätestens siebenundvierzig Monate nach Beginn der Wahlperiode statt.

(2) Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder kann der Bundestag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließen, die Wahlperiode vorzeitig zu beenden.

(3) Bei vorzeitiger Beendigung der Wahlperiode findet die Neuwahl innerhalb von sechzig Tagen statt. Es gilt Absatz 1 Satz 2.

(4) Der Bundespräsident beraumt die Neuwahlen an. Der Bundestag tritt spätestens am dreißigsten Tage nach der Wahl zusammen.

(5) Der Bundestag bestimmt den Schluß und den Wiederbeginn seiner Sitzungen. Der Präsident des Bundestages kann ihn früher einberufen. Er ist hierzu verpflichtet, wenn ein Drittel der Mitglieder, der Bundespräsident oder der Bundeskanzler es verlangen."

Durch diese Neufassung des Artikels 39 GG ergeben sich folgende Auswirkungen auf die nachstehenden Artikel des Grundgesetzes:

— Die Artikel 45, 45 a Abs. 1 Satz 2, 49 werden gegenstandslos und entfallen.

— Artikel 58 Satz 2 erhält folgenden Wortlaut: „Dies gilt nicht für die Ernennung und Entlassung des Bundeskanzlers, die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode gemäß Artikel 63 und das Ersuchen gemäß Artikel 69 Abs. 3."

— Artikel 63 Abs. 4 Satz 3 erhält folgenden Wortlaut:

„Erreicht der Gewählte diese Mehrheit nicht, so hat der Bundespräsident binnen sieben Tagen entweder ihn zu ernennen oder die Wahlperiode des Bundestages unter Anberaumung von Neuwahlen vorzeitig zu beenden."

— In Artikel 68 Abs. 1 Satz 1 werden die Worte „den Bundestag auflösen" ersetzt durch die Worte „die Wahlperiode des Bundestages unter Anberaumung von Neuwahlen vorzeitig beenden"; desgleichen in Artikel 68 Abs. 1 Satz 2 die Worte „zur Auflösung" durch die Worte „zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode".

— Artikel 81 Abs. 1 Satz 1, 1. Halbsatz, erhält folgenden Wortlaut:

„Wird im Falle des Artikels 68 die Wahlperiode des Bundestages nicht vorzeitig beendet, so kann . . ."

— Artikel 115 h Abs. 3 erhält folgenden Wortlaut:

„Für die Dauer des Verteidigungsfalles ist die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des Bundestages ausgeschlossen."

1.2.2 Minderheitsregierung und Gesetzgebungsnotstand

e) Die Möglichkeit der Bildung einer Minderheitsregierung gemäß Artikel 63 Abs. 4 GG soll beibehalten werden. Insbesondere empfiehlt die Kommission nicht, bei Mißlingen der Bildung einer Mehrheitsregierung gemäß Artikel 63 Abs. 1 bis 3 GG die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode von Verfassungs wegen vorzuschreiben. Die Kommission hält nach eingehender Überlegung auch daran fest, in diesem Fall dem Bundespräsidenten das Entscheidungsrecht zwischen Ernennung des Minderheitskanzlers und vorzeitiger Beendigung der Wahlperiode des Bundestages zu belassen.

f) Die Regelung des Artikels 68 GG soll grundsätzlich wie bisher beibehalten werden; insbesondere soll die Vertrauensfrage weiterhin als reine Vertrauensfrage und als mit einem Gesetzentwurf verbundene Vertrauensfrage zulässig sein. Zur Erleichterung der erneuten Mehrheitsbildung im Parlament nach Ablehnung einer Vertrauensfrage empfiehlt die Kommission, parallel zur Wahl eines neuen Bundeskanzlers die Möglichkeit der Vertrauensbestätigung für den amtierenden Bundeskanzler zu eröffnen: Sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder dem Bundeskanzler das Vertrauen ausspricht, erlischt das Recht zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode.

Für Artikel 68 Abs. 1 GG schlägt die Kommission dementsprechend folgende Fassung vor:

„Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen die Wahlperiode des Bundestages unter Anberaumung von Neuwahlen vorzeitig beenden. Das Recht zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode erlischt, sobald der Bundestag auf Antrag des Bundeskanzlers oder aus der Mitte des Bundestages mit der Mehrheit seiner Mitglieder dem Bundeskanzler das Vertrauen ausspricht oder mit derselben Mehrheit einen anderen Bundeskanzler wählt."

g) Die Regelung des Gesetzgebungsnotstandes soll in ihrer Grundstruktur nicht angetastet werden. Die Kommission schlägt jedoch zwei Änderungen vor, die die Zeitdauer und das Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes betreffen:

— Die Frist für die Anwendung des Verfahrens des Gesetzgebungsnotstandes nach dessen erstmaliger Erklärung wird von sechs auf neun Monate ausgedehnt.

— Das Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes wird dadurch vereinfacht, daß für die weiteren Gesetzesvorlagen, die nach der erstmaligen Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes verabschiedet werden sollen, keine erneute Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes im Verfahren des Artikels 81 Abs. 1 GG mehr erforderlich ist, diese Vorlagen vielmehr sogleich im Verfahren des Artikels 81 Abs. 2 GG verabschiedet werden können.

Demnach schlägt die Kommission für Artikel 81 Abs. 1, 3 und 4 GG folgende Fassung vor:

„(1) Wird im Falle des Artikels 68 die Wahlperiode des Bundestages nicht vorzeitig beendet, so kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates den Gesetzgebungsnotstand erklären, wenn der Bundestag eine Gesetzesvorlage ablehnt, obwohl die Bundesregierung sie als dringlich bezeichnet hat. Das gleiche gilt, wenn eine Gesetzesvorlage abgelehnt worden ist, obwohl der Bundeskanzler mit ihr den Antrag des Artikels 68 verbunden hatte.

(3) Während der Amtszeit eines Bundeskanzlers kann auch jede andere Gesetzesvorlage, die die Bundesregierung innerhalb einer Frist von neun Monaten nach der Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes im Bundestag eingebracht und ihm gegenüber als dringlich bezeichnet hat, in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Absatzes 2 verabschiedet werden. In diesem Falle beträgt die Frist des Absatzes 2 Satz 2 sechs Wochen von der Dringlichkeitserklärung an. Eine weitere Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes ist während der Amtszeit desselben Bundeskanzlers unzulässig.

(4) Das Grundgesetz darf durch ein Gesetz, das nach Absatz 2 oder 3 zustande kommt, weder geändert noch ganz oder teilweise außer Kraft oder außer Anwendung gesetzt werden."

1.2.3 Keine Zusammenlegung der Termine der Landtagswahlen

Die Kommission sieht nach eingehender Beratung von einer Empfehlung, die Wahlen zu den Volksvertretungen der Bundesländer bundesweit an einem gemeinsamen Wahltag durchzuführen, ab. Dadurch würden die bundespolitischen Akzente der Landtagswahlen noch verstärkt, die politische Eigenständigkeit der Länder geschwächt und in unzulässiger Weise in die Verfassungsautonomie der einzelnen Länder eingegriffen.

2 Die allgemeine Stellung der Volksvertretung im demokratischen Staatsaufbau

2.1 Grundsätzliche verfassungstheoretische Überlegungen

Das Grundgesetz nennt den Bundestag als erstes der obersten Verfassungsorgane und stattet ihn, entsprechend seiner Legitimation durch unmittelbare demokratische Wahlen, mit den zentralen politischen Entscheidungsbefugnissen aus. Gleichwohl folgt seine rechtliche Einordnung in den organisatorischen Staatsaufbau, insbesondere in seinem Verhältnis zur Regierung, noch weitgehend den Vorbildern des monarchisch-konstitutionellen Staatsrechts. Im konstitutionellen Staat wurde das Parlament in einen bereits ausgeformten organisatorischen Staats-

bau eingefügt, der ganz von der Exekutive her geprägt und konzipiert war: ein System von ständigen Organen und Ämtern mit bestimmten zugewiesenen Tätigkeitskreisen, das letztlich auf den Monarchen als Spitze der Exekutive — wie des Staates insgesamt — bezogen war und von dort seinen Ausgang nahm. Diese Einfügung konnte nur unvollkommen gelingen, weil das Parlament einem anderen Legitimations- und Konstruktionsprinzip folgte als der exekutivisch konzipierte und bereits „fertige" Staatsbau.

Die Unzulänglichkeit zeigte sich einmal an der rechtlichen Qualifizierung des Parlaments und der parlamentarischen Geschäftsordnung. Das Parlament wurde — und wird vielfach auch heute noch, obwohl integrierender Teil der staatlichen Organisation — als „Körperschaft" qualifiziert, seine Geschäftsordnung als „autonome Satzung", obwohl es gerade zum Kennzeichen beider Begriffe gehört, daß sie eine nicht unmittelbar staatliche Institution bzw. Rechtsetzungsbefugnis bezeichnen. In dem vom exekutivischen Staatsbau abgezogenen organisationsrechtlichen Begriffssystem fehlte für das Parlament und seine Geschäftsordnungsgewalt eine geeignete rechtliche Kategorie. Zum andern wurde — und wird — die Unzulänglichkeit in besonderer Weise am Institut der Parlamentsauflösung deutlich. Der Monarch konnte mit Hilfe der Auflösung nicht nur die Arbeit eines Parlaments, das sich seinen politischen Vorstellungen versagte, beenden, das Parlament galt darüber hinaus als rechtlich nicht (mehr) vorhanden, während der übrige (exekutivische) Staatsbau fortbestand und sich damit als der „eigentliche" Staat erwies. Auch im Grundgesetz war, wie die früheren Artikel 45, 45 a Abs. 1 Satz 2 und 49 zeigten, der Bundestag noch als ein nicht notwendigerweise ständiges Organ vorausgesetzt, das mit seiner Auflösung oder dem Ende der Wahlperiode an sich erlosch, dann aber in gewissen Restfunktionen (Ständiger Ausschuß, Ausschüsse für Verteidigung und auswärtige Angelegenheiten, auch Präsidium) noch fortbestand. Daraus haben sich bei der Auflösung des 6. Deutschen Bundestages im September 1972 die mannigfachen Unklarheiten bezüglich der Rechtsstellung des Präsidenten des Bundestages und des Präsidiums, des Status der Abgeordneten in den politischen und administrativen Gremien außerhalb des Parlaments, der Rechtsgrundlage für die Weiterführung des Apparates der Fraktionen sowie der Fortdauer des Amtes der Parlamentarischen Staatssekretäre ergeben. Für einen organisatorischen Staatsbau, der vom demokratisch-parlamentarischen Prinzip her gestaltet und geprägt ist, hat demgegenüber das Parlament die Stellung des zentralen staatlichen Organs. Das Parlament ist, sofern es keinen volksgewählten Präsidenten gibt, der Legitimationsspender für die gesamte weitere staatliche Organisation, es vermittelt sie vom Staatsträger her und gibt sie an die Organe der Exekutive und Judikative weiter. Es kommt nicht zu einem bereits fertigen Staatsbau hinzu, sondern konstituiert diesen, demokratisch gesehen, kraft seiner Funktion als verfassungsrechtliches Zentralorgan. Das Parlament muß daher notwendigerweise ein immer vorhandenes Organ sein; seine Existenz kann nicht ausgesetzt oder unterbrochen werden, ohne daß der gesamte organisatorische Staatsbau demokratisch ohne Legitimation bleibt. Ein demokratischer Staat ohne ein stets verfügbares Verfassungsorgan Parlament wäre nicht vollgültig verfaßt.

Die Kommission ist der Auffassung, daß sich die Regelungen von Ende und Beginn der Wahlperiode, des Auflösungsfalls wie auch der Dauer der Wahlperiode an diesem Grundkonzept der Stellung des Parlaments im demokratischen Staatsaufbau orientieren müssen. Ihre Reformüberlegungen, das Parlament — unter Wahrung des Grundsatzes der Diskontinuität — zu einem „ständigen" Verfassungsorgan zu machen und seine Stellung damit insgesamt zu stärken, sind auf diesem verfassungstheoretischen Hintergrund zu sehen.

2.2 Die Stellung des Bundestages als ständig präsentes Verfassungsorgan

Ausgangspunkt der Empfehlungen der Kommission zur allgemeinen Stellung des Bundestages ist das Bestreben, dem Parlament die seiner zentralen Bedeutung im demokratischen Staatsaufbau entsprechende Stellung im vollen Umfang zuzuweisen. Das setzt voraus, daß der Bundestag ständig vorhanden ist und seinen Kontrollaufgaben gegenüber der Regierung sowie seinen gesetzgeberischen Funktionen zu jeder Zeit nachkommen kann. Hierzu müssen die Fortschreibungen aus dem Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie aus dem Grundgesetz entfernt und die jederzeitige Handlungsfähigkeit des Bundestages sichergestellt werden.

2.2.1 Nahtloses Aneinanderfügen der Wahlperioden

Ein wirksames Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, liegt darin, die Wahlperiode nicht mit Ablauf einer bestimmten Frist nach der konstituierenden Sitzung oder mit der Auflösung, sondern erst mit dem Zusammentritt des neugewählten Bundestages enden zu lassen. Die Kommission hat diesen schon im Anhang zum Zwischenbericht zur Diskussion gestellten Vorschlag in vollem Umfang aufgegriffen, weil er die Umstrukturierung des Parlaments in ein ständig vorhandenes Organ auf sehr einfache und konsequente Weise verwirklicht: Die Wahlperioden fügen sich nahtlos aneinander, es gibt keine parlamentslose Zeit mehr, das Parlament ist in vollem Umfang ständig vorhanden und damit ununterbrochen politisch und rechtlich handlungsfähig, die Beschränkung der derzeitigen parlamentarischen Repräsentation in der Zeit zwischen zwei Wahlperioden auf bestimmte Organe kommt in Fortfall. Damit werden in Zukunft auch alle Zweifelsfragen vermieden, die sich aus Anlaß der Auflösung des 6. Deutschen Bundestages im Hinblick auf Ausschüsse und Mitglieder des Bundestages und die Rechtsgrundlage der Arbeit der Fraktionen ergeben haben. Auch alle gemischten Ausschüsse, die sich aus Parlamentariern und Mitgliedern des Bundesrates bzw. Vertretern der Landesregierungen zusammensetzen, wie z. B. der Vermittlungsausschuß (Artikel 77 Abs. 2 GG), der Gemeinsame Ausschuß (Artikel 53 a GG) und der Richterwahlausschuß (Artikel 94 GG), bleiben dauernd funktionsfähig.

2.2.2 Aufrechterhaltung der Diskontinuität zwischen den Wahlperioden

Die Empfehlung der Kommission bedeutet nicht, daß die Diskontinuität zwischen den Wahlperioden nunmehr entfällt und der Bundestag ein ständiges Organ in dem Sinne wird, wie es Gerichte und Verwaltungsbehörden sind. Indem die Wahlperioden nur nahtlos aneinandergefügt, aber nicht aufgehoben werden, bleiben sie als solche erhalten. Die mit der Selbständigkeit der einzelnen Wahlperioden verbundenen Rechtsfolgen, die in dem Begriff der Diskontinuität zusammengefaßt werden, werden demnach als solche nicht berührt. Die Kommission hat auch keinen Anlaß gesehen, diese Rechtsfolgen aus anderen Gründen einzuschränken oder aufzuheben. Das vielfach angeführte Argument, die Diskontinuität zwischen den einzelnen Wahlperioden würde die Effektivität der parlamentarischen Arbeit erschweren, weil das neugewählte Parlament jeweils alle vom alten Parlament nicht mehr abschließend behandelten Vorlagen neu aufgreifen und von neuem behandeln müßte statt sie nur fortzuführen, erscheint der Kommission nicht stichhaltig. Es übersieht insbesondere den großen Entlastungseffekt, der für das neugewählte Parlament aus dem Grundsatz der Diskontinuität erwächst. Der neugewählte Bundestag ist dadurch frei, nur solche unerledigten Vorlagen wieder aufzugreifen, die seinen eigenen politischen Vorstellungen und der eventuell stark veränderten politischen Zusammensetzung entsprechen, und nicht gehalten, eine Vielzahl von Vorlagen, die möglicherweise aus ganz anderen Intentionen entstanden sind, erst auf- und abarbeiten zu müssen. Unbenommen bleibt es dem neuen Bundestag, unerledigte Vorlagen im Wege des Initiativantrages wieder einzubringen. Außerdem trägt der Grundsatz der Diskontinuität gerade dem besonderen Umstand Rechnung, daß das Parlament, wiewohl permanent präsentes Organ im demokratischen Staatsaufbau, doch mit jeder Neuwahl als Repräsentationsorgan des Volkes unmittelbar neu legitimiert und in gewisser Weise auch neu konstitutiert wird. Es handelt sich dabei um etwas anderes als die bloße Ersetzung oder Bestätigung der Amtsträger eines mit sich identisch bleibenden Organs.

2.2.3 Wegfall der Interimsgremien

Das nahtlose Aneinanderfügen der Wahlperioden, wie es durch das 33. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23. August 1976 (Bundesgesetzblatt I S. 2381) inzwischen verwirklicht wurde, hat zur Folge, daß die sogenannten Interimsgremien, die das Grundgesetz bisher vorgesehen hatte (Ständiger Ausschuß, Artikel 45; Auswärtiger Ausschuß und Verteidigungsausschuß als Interimsausschüsse, Artikel 45 a Abs. 1 Satz 2), entbehrlich sind. Ebenso entfallen besondere Rechte des Präsidenten und der Mitglieder des Präsidiums des Bundestages sowie der Mitglieder der Interimsgremien. Dies gilt nicht nur für den seltenen Fall, daß bei normalem Ablauf der Wahlperiode ein Intervall zwischen dem Ende des alten und dem Zusammentritt des neuen Bundestages eintritt, sondern auch für den Auflösungsfall, der sich nunmehr als eine vorzeitige Beendigung der Wahlperiode darstellt (siehe Abschnitt 3). Da der Bundestag als handlungsfähiges Organ immer präsent ist, bedarf es solcher Zwischenregelungen nicht mehr. Das bedeutet nicht allein eine größere Klarheit und Durchsichtigkeit des organisatorischen Staatsaufbaus, es bedeutet auch, daß der unterschiedliche Status von Abgeordneten in der Übergangszeit zwischen zwei Wahlperioden, der sich aus der Existenz der Interimsgremien ergab, hinfällig wird.

Nicht zuletzt wird damit ein einheitlicher Immunitätsschutz für alle Abgeordneten erreicht, der nicht mehr nach der Innehabung bestimmter weiterer, durch das Abgeordnetenmandat vermittelter Funktionen zeitlich differenziert ist; der Immunitätsschutz gilt nunmehr auch im Fall der vorzeitigen Neuwahlen für alle Abgeordneten einheitlich während der Wahlkampfzeit.

2.3 Die zeitliche Verknüpfung von Neuwahltermin und erstem Zusammentritt des Bundestages

Mit dem Vorschlag der nahtlosen Aneinanderfügung der Wahlperioden verbindet die Kommission die Empfehlung, daß der Bundestag spätestens am dreißigsten Tag nach der Wahl zusammentritt, ungeachtet der Tatsache, ob die alte Wahlperiode noch andauert oder bereits abgelaufen ist. Die Sperre des Artikels 39 Abs. 2 GG, wonach der Bundestag nicht vor dem Ende der Wahlperiode des letzten Bundestages zusammentritt, wird damit beseitigt. Gleichzeitig soll der zeitliche Rahmen für die Abhaltung der Neuwahlen, der gegenwärtig die letzten drei Monate vor dem Ende der Wahlperiode umfaßt, beibehalten werden. Das hat zur Folge, daß durch die verfassungsrechtliche Pflicht des Bundestages, spätestens am dreißigsten Tag nach seiner Wahl zusammenzutreten, die Wahlperiode einerseits äußerstenfalls um etwa sechzig Tage verkürzt, andererseits um höchstens dreißig Tage verlängert werden kann, je nachdem, ob die Neuwahlen gleich zu Anfang oder erst ganz am Ende der Dreimonatsfrist stattfinden.

Für diese Empfehlung ist die Überlegung maßgebend, eine möglichst unmittelbare zeitliche Beziehung zwischen der Wahl und dem ersten Zusammentritt des neugewählten Bundestages herzustellen. Erfolgt die Wahl mit Beginn des letzten Vierteljahres der Wahlperiode, so können nach der derzeitigen Rechtslage zwei bis drei Monate zwischen Wahltag und Zusammentritt liegen. Ein solches zeitliches Intervall mochte im monarchisch-konstitutionellen Staat unschädlich sein, weil die Volksvertretung hier ohnehin nicht das zentrale, den Staatsträger repräsentierende Verfassungsorgan war; für den demokratischen Staatsaufbau und Legitimationszusammenhang ist es hingegen erforderlich, daß die im Wahlakt neu konstituierte demokratische Legitimation und neu bestimmte Zusammensetzung des Parlaments möglichst unmittelbar verfassungsrechtlich wirksam wird. Praktisch gesehen hat die Entscheidung des Wählers, auch wenn sie erst mit dem Zusammentritt des neugewählten Bundestages ihre verfassungsrechtliche Folge erhält, ohnehin unmittelbar nach dem Wahltag weitreichende Auswirkungen auf Willensbildung und Entscheidungsfindung

im Parlament und Regierung. Dies gilt insbesondere, wenn die Wahlentscheidung zu einer grundlegenden Änderung der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse führt und damit zu einem Austausch von Regierungs- und Oppositionsfraktionen. Hier gebieten es Effektivität und Legitimität der Staatsleitung, daß die Wahlentscheidung des Volkes in der Rollenverteilung im Bundestag und in der Bildung der neuen Bundesregierung alsbald realisiert werden kann.

Der Vorschlag der Kommission stellt auch im Blick auf Verfassungsrecht und -praxis anderer demokratischer Staaten keineswegs eine Art Ausnahmeregelung dar. In Großbritannien gehört es seit langem zur constitutional convention, daß sofort nach einer Neuwahl mit der Berufung des neuen Premierministers die Folgerungen aus dem Wahlergebnis gezogen werden. In Schweden lag bisher zwischen der Wahl zum Schwedischen Reichstag, die im September stattfand, und dem ersten Zusammentritt des neuen Reichstags, der erst im Januar des folgenden Jahres erfolgte, mehr als ein Vierteljahr. Diese Frist wurde durch die neue Schwedische Verfassung von 1974 auf fünfzehn Tage verkürzt. Nach der Begründung zu dieser Verfassungsnovellierung wurde es als unbefriedigend empfunden, daß das Volk, nachdem es seinen Willen in der Wahl zu erkennen gegeben habe, mehr als drei Monate lang von einer Repräsentation vertreten werde, deren Mandat auf einer früheren Wahl beruhe. Die schnelle Auswirkung der Wahl wurde als eine für die Funktion der Demokratie wichtige und wertvolle Reform angesehen. Diese grundsätzlichen Überlegungen zum zeitlichen Abstand von Wahl und Zusammentritt eines Parlaments gelten auch für den Bundestag.

2.4 Die Dauer der Wahlperiode

2.4.1 Das Problem

In engem Zusammenhang mit der allgemeinen Stellung des Parlaments im demokratischen Staatsaufbau steht die Frage der Dauer der Wahlperiode. Für deren Bestimmung sind in einem demokratischen Staatswesen im wesentlichen zwei Gesichtspunkte maßgebend, die sich indes nicht voll zur Deckung bringen lassen: Einmal geht es darum, die Wahlperiode des Parlaments zeitlich so auszudehnen, daß es seiner Stellung und Funktion als zentrales demokratisches Verfassungsorgan auch gerecht werden kann. Die Dauer der Wahlperiode muß so bemessen sein, daß eine Erfüllung seiner Aufgaben als Gesetzgebungsorgan, als politisches Kontrollorgan gegenüber der Exekutive und als Teilnehmer an der materiellen Regierungstätigkeit nicht durch zu häufige Neuwahlen, den damit verbundenen Zeitaufwand für Einarbeitung und Wahl(kampf)vorbereitung erschwert und behindert und vor allem um ihre Maßgeblichkeit für die Ausübung der staatlichen politischen Entscheidungsgewalt gebracht wird. Zum andern gebietet es gerade die Stellung des Parlaments als zentrales demokratisches Verfassungsorgan, die Erneuerung seiner demokratischen Legitimation durch den Wähler in relativ kurzen zeitlichen Abständen erfolgen zu lassen, damit eine wirkliche Einflußnahme des Volkes als Staatsträger auf die Staatstätigkeit sowie die demokratische Legitimität des staatlichen Handelns gesichert wird bzw. gesichert bleibt.

Die Verfassungstradition demokratischer Staaten im europäisch-angelsächsischen Rechtskreis hat sich im wesentlichen auf eine Zeitdauer zwischen vier und fünf Jahren entwickelt. Die Wahlperiode des Repräsentantenhauses der Vereinigten Staaten von nur zwei Jahren, ebenso wie die sechsjährige Wahlperiode des luxemburgischen Parlaments, stellen Ausnahmefälle dar. Die im 19. Jahrhundert auch in Deutschland häufiger anzutreffende dreijährige Wahlperiode ist zunehmend auf eine vier- oder fünfjährige ausgedehnt worden. Ungeachtet der unterschiedlichen Stellung der Volksvertretung nach den Verfassungen der einzelnen Staaten zeigt sich so eine allgemeine Entwicklung zu einer vier- oder fünfjährigen Wahlperiode. Für die Kommission stellte sich vor allem die Frage, ob die bisherige vierjährige Wahlperiode für den Bundestag beizubehalten oder auf eine fünfjährige auszudehnen sei. Hierbei ist indes eine allgemeine Entwicklung zu einer fünfjährigen Wahlperiode nicht zu erkennen. Weder die Reduzierung auf eine Wahlperiode von drei Jahren noch die Ausdehnung auf eine sechsjährige Wahlperiode ist von der Kommission erwogen worden.

2.4.2 Gründe für eine Verlängerung der Wahlperiode

Die Kommission hat die Gründe, die für eine Verlängerung der Wahlperiode des Bundestages von vier auf fünf Jahre sprechen, eingehend erwogen. Die Befürworter einer solchen Verlängerung machten als Hauptgesichtspunkt geltend, daß dem Bundestag dadurch die Möglichkeit verschafft würde, seine Aufgaben als zentrales demokratisches Verfassungsorgan wirksamer und kontinuierlicher als bisher wahrzunehmen. Gehe man davon aus, daß für die Einarbeitungszeit das erste Jahr der Wahlperiode benötigt werde und im letzten Jahr die bevorstehenden Neuwahlen weithin die parlamentarische Arbeit beeinflussen, so bleibe für die parlamentarische Sacharbeit, vor allem für die Gesetzgebung, nur noch ein Zeitraum von etwa zwei Jahren übrig. Das aber bedeute, daß schon bei einer Verlängerung der Wahlperiode um ein Jahr der Zeitraum für die eigentliche parlamentarische Sacharbeit um 50 v. H. zunehmen würde. Zu diesem zeitlichen Gewinn komme als inhaltlicher Gewinn die weniger häufige Neigung zur politischen Rücksichtnahme auf Wahlkampferfordernisse mit der Folge einer stärker tagespolitisch motivierten Darstellung und Ausrichtung der parlamentarischen Arbeit im Interesse der Mehrheitserhaltung bzw. des Mehrheitsgewinns und das damit in der Regel einhergehende Ausweichen vor ‚unpopulären' Entscheidungen. Für eine Verlängerung der Wahlperiode wurde weiter angeführt, daß der Bundestag sich dann besser mit der mittel- und längerfristigen Planung befassen und auch in einer Wahlperiode größere Reformvorhaben beschließen könne. Auch zwinge die Arbeitsfülle der Ausschüsse zu einer Verlängerung der Wahlperiode. Die Gesetze könnten sorgfältiger und gründlicher beraten, und die Zahl der unter die Diskontinuität fallenden Gesetzentwürfe könnte verringert werden.

Insgesamt wurde in einer Verlängerung der Wahlperiode ein wichtiger Beitrag für die Stärkung des Parlaments auch im Interesse des Bürgers gesehen. Zum Prinzip der demokratischen Legitimation des Parlaments gehöre nicht nur die periodische Neuwahl in relativ langen Zeitabständen, sondern auch, daß das Parlament über eine zeitlich ausreichende Wirkungsmöglichkeit verfüge, um den durch die Wahl legitimierten Mehrheitsauffassungen auch praktische Geltung zu verschaffen. Nur ein in diesem Sinne arbeitsfähiges Parlament sei ein geeignetes Repräsentationsorgan.

2.4.3 Gründe gegen eine Verlängerung der Wahlperiode

Die Kommission hat sich jedoch diesen Argumenten im Ergebnis nicht anzuschließen vermocht. Sie ist der Auffassung, daß die weitere Verminderung der effektiven politischen Einflußrechte der Bürger, die durch eine Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre eintreten würde, nicht hingenommen werden kann. Die Kommission hat, wie in Kapitel 1 „Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger" Abschnitt 3 näher dargelegt, von einer Erweiterung der im Grundgesetz sehr eng begrenzten plebiszitären Möglichkeiten Abstand genommen. Sie hat die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode durch den Bundestag an das hohe Quorum der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder gebunden. Das damit in gewisser Weise gegebene „plebiszitäre Defizit" in der Verfassung spricht deutlich gegen eine Verlängerung der Wahlperiode. Es ist auch keineswegs sicher, ob die Arbeitseffizienz und Entscheidungsfähigkeit des Bundestages durch eine Verlängerung der Wahlperiode wirklich verbessert werden würde; eine fünfjährige Wahlperiode kann ebenso dazu führen, die Gesetzentwürfe nicht zügig zu behandeln, sondern vor sich herzuschieben. Die Erfahrungen in den Bundesländern, die eine fünfjährige Wahlperiode bereits eingeführt haben, sind nicht dazu angetan, solche Zweifel auszuräumen. Die vierjährige Wahlperiode übt insofern einen heilsamen Fristendruck auf das Parlament aus.

Es wurde ferner darauf hingewiesen, daß bei einer Erteilung des parlamentarischen Mandats auf fünf Jahre auch die Revision des Wahlergebnisses und damit die Chance eines politischen Machtwechsels nur in längeren Zeitabständen möglich ist. Regierungsmehrheit und Opposition können bzw. müssen sich auf längere Zeiträume einstellen. Es stellt sich dann die Frage, ob nicht ein stärkerer Einfluß des Bürgers auf seine Repräsentanten im Parlament ermöglicht werden muß, um der Gefahr antiparlamentarischer Einstellungen oder außerparlamentarischer Aktivitäten zu begegnen. Dafür würde sich u. a. eine vorzeitige Beendigung der Wahlperiode durch Volksbegehren anbieten. Da die Kommission jedoch einer Verstärkung der plebiszitären Elemente ablehnend gegenübersteht, kann eine solche Ausbalancierung im Hinblick auf die politischen Einflußmöglichkeiten der Bürger kaum erfolgen. Auch die Mitwirkungsrechte der Bürger über Verbände sind kein Äquivalent. Sie stellen, ebenso wie die Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung, nur eine mittelbare Einflußnahme dar.

Diese vor allem auf Gesichtspunkte der demokratischen Legitimationserneuerung und der Erhaltung eines effektiven Bürgereinflusses gegründeten Überlegungen behielten in der Kommission die Oberhand gegenüber den Argumenten für eine Verlängerung der Wahlperiode, deren sachliches Gewicht von der Kommission nicht verkannt worden ist.

3 Die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode (Auflösung)

Mit den Empfehlungen der Kommission, den Bundestag in ein ständig vorhandenes Verfassungsorgan umzubilden, erhält das Institut der Parlamentsauflösung einen veränderten Charakter. Aus der bisherigen Auflösung des Parlaments wird die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode. Die mit dem Institut der Auflösung verfolgte Wirkung, die Arbeit und Existenz eines konkreten Parlaments vor Ablauf seiner Wahlperiode zu beenden, bleibt erhalten, nur tritt sie nicht unmittelbar mit der ‚Auflösung' ein, sondern erst mit dem Zusammentritt des neuen Parlaments nach erfolgter Neuwahl. Dies ist die Folge daraus, daß das Parlament nunmehr als ständig vorhandenes Verfassungsorgan konzipiert und organisiert ist.

Unabhängig von dieser Umbildung der „Auflösung" zur „vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode" hat die Kommission sich die Frage vorgelegt, ob die Möglichkeiten, die das Grundgesetz für eine Auflösung bzw. vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des Bundestages vorsieht, im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems und die Überwindung von Funktionsstörungen ausreichend sind.

3.1 Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Die derzeitige Rechtslage ist dadurch bestimmt, daß das Grundgesetz weder ein generelles Auflösungsrecht durch die Bundesregierung oder den Bundespräsidenten noch ein sogenanntes Selbstauflösungsrecht durch den Bundestag kennt. Eine Auflösungsmöglichkeit sieht das Grundgesetz nur in zwei tatbestandlich genau umgrenzten Ausnahmefällen vor; der eine Fall ist der, daß der Bundestag auch im Wahlgang nach Artikel 63 Abs. 4 GG keinen Bundeskanzler wählt, der die Stimmen der Mehrheit seiner Mitglieder auf sich vereinigt, der andere Fall ist der, daß eine vom Bundeskanzler gestellte Vertrauensfrage durch den Bundestag abgelehnt wird, der Bundestag jedoch seinerseits keinen anderen Bundeskanzler — mit der Mehrheit seiner Mitglieder — wählt (Artikel 68 GG). Im ersten Fall ist der Bundespräsident in seiner Entscheidung frei, d. h. weder an einen Vorschlag noch an die Gegenzeichnung eines Bundeskanzlers gebunden (Artikel 58 GG), im zweiten Fall ist er an den Vorschlag und die Gegenzeichnung des Bundeskanzlers gebunden, so daß diese Auflösungsbefugnis in erster Linie eine solche des Bundeskanzlers ist, der Bundespräsident an ihr indes über sein — von einigen Stimmen in der Literatur bestrittenes — Ablehnungsrecht teil hat.

Diese restriktive Regelung der Auflösungsmöglichkeit setzt sich deutlich von der deutschen Verfassungstradition ebenso wie von der demokratisch-parlamentarisch regierter Staaten des Auslands ab, die alle eine generelle Auflösungsbefugnis, sei es in der Hand der Regierung, sei es in der Form der Selbstauflösung, kennen; sie steht auch im Gegensatz zu den Verfassungen der meisten Bundesländer, die bis auf Baden-Württemberg und Bremen sämtlich eine generelle Auflösungsmöglichkeit in der Form der Selbstauflösung des Parlaments vorsehen. Den Hintergrund für diese restriktive Regelung bildet die Auflösungspraxis der Weimarer Zeit auf der Grundlage eines generellen präsidialen Auflösungsrechts (Artikel 25 der Weimarer Verfassung) sowie die Auffassung, daß ein generelles Selbstauflösungsrecht des Parlaments gerade in schwierigen Zeiten dazu führen könne, daß sich das Parlament seiner Verantwortung zu schnell entziehe. Es sei daher notwendig, von Verfassungs wegen einen gewissen Druck auf das Parlament auszuüben, daß es sich zu Mehrheitsbildungen zusammenfinde und einmal vorhandene Mehrheiten nicht leichthin wieder auseinandergingen.

3.2 Gründe für die Möglichkeit der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode außerhalb der Fälle der Artikel 63 Abs. 4 und 68 GG

Ungeachtet der Intentionen des Parlamentarischen Rates bei der restriktiven Regelung der Auflösungsmöglichkeiten ist die Kommission der Auffassung, daß gewichtige Gründe dafür sprechen, die Möglichkeit einer vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode auch außerhalb der Fälle der Artikel 63 Abs. 4 und 68 GG vorzusehen. Zwar hält die Kommission das in den Regelungen des Grundgesetzes zum Ausdruck kommende Bestreben, den Bestand des einmal gewählten Parlaments möglichst für die gesamte Dauer der Wahlperiode zu sichern, für richtig; sie ist ferner der Auffassung, daß die Ermöglichung einer (neuen) parlamentarischen Mehrheitsbildung in jedem Fall den Vorrang vor einer vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode verdient und das Recht zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode dementsprechend ausgestaltet werden muß. Aus diesen Gründen ergibt sich indes für die Kommission keine Notwendigkeit, auch in einer parlamentarischen Situation, die nur durch Neuwahlen eine sinnvolle Lösung finden kann, den Weg zu Neuwahlen zu verbauen. Eine solche Situation ist gegeben bei einer formellen oder materiellen Patt-Situation im Parlament, wie sie im Jahre 1972 im Bundestag gegeben war, beim Verlust der Regierungsmehrheit, wie er im Herbst 1966 vorlag, oder bei Koalitionsunfähigkeit im Parlament. In diesen Fällen erscheint es notwendig, die Möglichkeit der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode vorzusehen, um durch Neuwahlen eine neue Mehrheitsbildung im Parlament herbeizuführen. Daneben haben auch Gesichtspunkte des Schutzes des freien Mandats der Abgeordneten (Artikel 38 GG) ihre Bedeutung (siehe Kapitel 2 „Zum parlamentarischen Mandat").

Die Kommission verkennt dabei nicht, daß das Recht zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode heute nicht mehr in der klassischen Funktion eines Instruments der Balancierung von Regierung und Parlament durch den Appell an das Volk als höheren Dritten bzw. Schiedsrichter gesehen werden kann. In einer parlamentarischen Demokratie mit einer Regierungsbildung vom Parlament her, in der sich nicht mehr Regierung und Parlament als solche gegenüberstehen, die politische Auseinandersetzung vielmehr innerhalb des Parlaments zwischen Regierungsmehrheit und Opposition erfolgt, bedeutet das Recht zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode (und damit zur Bestimmung des Wahltermins) notwendig auch eine weitere politische Prämie auf den legalen Machtbesitz für die Mehrheit, in deren Hand diese Befugnis liegt. Diese veränderte Funktion muß bei der Ausgestaltung des Rechts zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode berücksichtigt werden, um daraus sich ergebenden Gefahren und Mißbrauchsmöglichkeiten zu begegnen; sie ist jedoch nach Auffassung der Kommission kein Grund, auf das Institut auch für solche politischen Situationen zu verzichten, in denen seine Anwendung sachlich notwendig und sinnvoll erscheint.

3.3 Der Bundestag als Inhaber der Entscheidung über die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode

Für die nähere Ausgestaltung des Rechts zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode ist zunächst entscheidend, in wessen Händen diese Befugnis liegt. Die Kommission ist zu dem Ergebnis gelangt, diese Befugnis als Recht des Parlaments, nicht als Recht der Regierung oder des Bundespräsidenten auszugestalten. Maßgebend dafür war die Überlegung, daß die Einfügung einer solchen in ihren politischen Folgen möglicherweise sehr weitreichenden Befugnis in das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes in einer Weise erfolgen muß, die der durch das Grundgesetz vorgenommenen politischen Gewichtsverteilung zwischen Bundestag, Bundesregierung und Bundespräsidenten entspricht und sie nicht nach einer Seite hin verschiebt. Die Ausgestaltung der Befugnis zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode als Recht des Bundespräsidenten würde entweder diesem eine politische Entscheidungsbefugnis und Schiedsrichterrolle zuerkennen, die seiner sonstigen Stellung nicht entspricht, oder — über die Bindung an die Gegenzeichnung — dem Bundeskanzler eine politische Machtposition auch gegenüber der ihn tragenden Mehrheit verschaffen, die angesichts seiner durch das Grundgesetz bereits stark ausgebauten und gesicherten Stellung keineswegs gerechtfertigt erscheint. Außerdem würde der Bundespräsident, da die Frage der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode zwischen Regierungsmehrheit und Opposition oftmals umstritten sein wird, in die Zwangslage gebracht, sich als „pouvoir actif" für eine der um die Macht ringenden politischen Gruppierungen entscheiden zu müssen, was mit seiner primär auf überparteiliche Integration angelegten Stellung schwer zu vereinbaren ist. Die Einräumung der Beendigungsbefugnis an den Bundeskanzler allein verbietet sich aus den gleichen Gründen, die seine Beteiligung an einem entsprechenden präsidialen Recht als nicht gerechtfertigt erscheinen

lassen. Einmütig hat die Kommission auch den Gedanken abgelehnt, die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode auf der Grundlage eines Volksbegehrens oder Volksentscheids vorzusehen. Zwar kennen die Verfassungen von Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Rheinland-Pfalz eine solche Modalität der Parlamentsauflösung; die Kommission hält jedoch die Bedenken, die gegen die Aufnahme eines diesbezüglichen plebiszitären Elements auf Bundesebene im Parlamentarischen Rat geltend gemacht worden sind, auch heute noch für durchschlagend.

Demgegenüber entspricht es nach Auffassung der Kommission der Ausgestaltung der politischen Gewichtsverteilung zwischen Parlament, Regierung und Staatsoberhaupt im Grundgesetz, wenn die Befugnis zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode in die Hand des Bundestages selbst gelegt wird. Damit wird zugleich eine wesentliche Voraussetzung dafür geschaffen, die Rechte der Opposition in Richtung auf eine Art Waffengleichheit zwischen Regierungsmehrheit und Opposition innerhalb des Parlaments weiter auszugestalten. In dieser Tatsache, daß das Parlament selbst entscheidet, ob es die Wahlperiode vorzeitig beenden will, liegt der Kern der Kommissionsempfehlung. Sie eröffnet dem Bundestag jene Möglichkeiten, über die die meisten deutschen Landtage durch das ihnen zukommende Selbstauflösungsrecht bereits verfügen.

3.4 Das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit

Im Mittelpunkt der weiteren Beratungen stand die Frage, mit welcher Mehrheit ein entsprechender parlamentarischer Beschluß gefaßt werden soll. Das Erfordernis der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl für die Entscheidung über die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode wurde von der Kommission nach eingehender Beratung abgelehnt. Eine solche Regelung würde für die Regierungsmehrheit eine weitere politische Prämie auf den legalen Machtbesitz bedeuten und ihr die Bestimmung des Zeitpunktes für Neuwahlen weitgehend in die Hand geben. Wenngleich das Auflösungsrecht in Großbritannien durch den Premierminister in dieser Weise gehandhabt wird, war die Kommission der Auffassung, daß in der Bundesrepublik die Voraussetzungen für eine solche Regelung und Praxis nicht gegeben sind. Um nicht in den Verdacht der Manipulation zu geraten, sollte die regierende Mehrheit nicht selbst den Wahltermin bestimmen können. Die Kommission empfiehlt deshalb, die Entscheidung über die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode auf eine breitere parlamentarische Basis zu stellen, so daß sich Regierungs- und Oppositionsfraktionen darüber einigen müssen. Um dies zu erreichen, erscheint der Kommission eine Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl für notwendig und ausreichend.

Die Kommission verkennt nicht, daß bei diesem Mehrheitserfordernis die Auflösung einer Patt-Situation im Parlament nicht ohne weiteres gegeben ist, da nicht sicher ist, ob beide Seiten gleichermaßen diese Situation durch Neuwahlen beenden wollen. Gleichwohl bedeutet jedoch auch in einer solchen Situation die verfassungsrechtliche Möglichkeit einer vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode für beide Seiten eine echte politische Aktionsmöglichkeit, weil die jeweils andere Seite verbindlich vor die Entscheidungsfrage gestellt werden kann, ob und warum sie keine Neuwahlen wünsche. Die Kommission hat auch in Kauf genommen, daß bei der vorgeschlagenen Regelung dem Bundeskanzler nicht die Möglichkeit gegeben wird, mit Hilfe der ihn tragenden Mehrheit unmittelbar an das Volk zu appellieren. Sie hält insoweit die dem Bundeskanzler im Rahmen des Artikels 68 GG gegebenen Möglichkeiten für ausreichend.

Die Kommission hat ferner erwogen, das Recht zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode auch als ein Recht der Minderheit auszugestalten, um dadurch der Opposition ein Mittel zur Erreichung eines politischen Machtwechsels in die Hand zu geben. Ein darauf gerichteter Vorschlag sah vor, wenn ein Drittel der Mitglieder des Bundestages die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode verlangte, dem Bundespräsidenten — innerhalb einer bestimmten Frist — die Möglichkeit zu geben, diesem Verlangen zu entsprechen; diese Möglichkeit sollte jedoch erlöschen, wenn dem amtierenden Bundeskanzler durch die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages das Vertrauen ausgesprochen oder mit der gleichen Mehrheit ein anderer Bundeskanzler gewählt würde. Die Kommission ist diesem Vorschlag jedoch nicht gefolgt. Zwar würde er der Opposition ein zusätzliches Recht geben, indem sie als Minderheit den Bundespräsidenten in die Lage versetzen könnte, die Wahlperiode des Bundestages vorzeitig — und zu Lasten der noch regierenden Mehrheit — zu beenden. Aber dieses Minderheitsrecht könnte ebenso von der Mehrheit für ihre Zwecke geltend gemacht werden, ohne daß die Opposition dann (als Minderheit) die in dem Vorschlag vorgesehenen Gegenmittel des positiven Vertrauensvotums bzw. der Kanzlerneuwahl, die eine Art Waffengleichheit bewirken sollen, für sich ausnützen könnte. Auch würde der Bundespräsident in eine Situation hineingezwungen, die ihm eine Parteinahme zugunsten einer der rivalisierenden politischen Gruppierungen unausweichlich machte.

3.5 Das Antragsrecht für die Minderheit

Geht man davon aus, daß die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode nur von einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages ausgehen kann, so läßt sich der Gedanke der Waffengleichheit jedoch gleichwohl in dieses Verfahren einbauen. Das kann dadurch geschehen, daß einer Minderheit von einem Viertel der Mitglieder das Recht eingeräumt wird, eine Entscheidung des Bundestages über diese Frage zu verlangen. Die parlamentarische Minderheit kann damit die Mehrheit, insbesondere wenn sich diese in einer mißlichen Situation befindet, zu einer klaren Aussage zwingen, ob sie Neuwahlen will oder nicht, und öffentlich nach den Gründen dafür fragen. Für die politische Auseinandersetzung zwischen Parlamentsmehrheit und -minderheit kann dies von erheblicher Bedeutung sein.

Die Kommission empfiehlt daher, schon einer Minderheit von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages ein solches Antragsrecht zu geben und hält es für angemessen, daß dieses Antragsrecht nicht nur in der Geschäftsordnung, sondern in der Verfassung selbst verankert wird, um ihm dadurch den notwendigen Rückhalt und einen Schutz vor Änderungen mit einfacher Mehrheit zu geben.

4 Minderheitsregierung und Gesetzgebungsnotstand

4.1 Problemstellung

Die Kommission hat ihre Überlegungen zur Reform der Stellung der Minderheitsregierung und des Verfahrens des Gesetzgebungsnotstandes von vornherein in die Gesamtthematik der Stärkung der Stellung des Parlaments und der Erhaltung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems eingeordnet.

4.1.1 Der Zusammenhang von Minderheitsregierung und Gesetzgebungsnotstand

Dabei ergab sich, daß die Frage der Minderheitsregierung, sowohl im Hinblick auf ihre verfassungsrechtliche Zulassung wie ihre verfassungsrechtliche Abstützung, nicht isoliert für sich, sondern nur im Zusammenhang mit Zeitdauer und Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes betrachtet werden kann. Es liegt im Sinne des parlamentarischen Regierungssystems, wie es das Grundgesetz strukturiert hat, die Regeln über Bildung und Bestand der Regierung so zu gestalten, daß das Palament aus einem gewissen Zwang zur eigenen Mehrheitsbildung, die eine Regierung tragen kann, nicht entlassen wird. Erweist sich gleichwohl in besonderen Situationen die Bildung oder der Fortbestand einer Regierung, die sich nicht (mehr) auf eine parlamentarische Mehrheit stützen kann, als unumgänglich, um die staatsleitenden Funktionen nicht über einen längeren Zeitraum brachliegen zu lassen, so bedeutet das zugleich, daß eine solche Regierung nicht nur verfassungsrechtlich zugelassen und abgestützt, sondern ihr auch der Weg zur Realisierung eines — wenn auch begrenzten — Gesetzgebungsprogramms eröffnet werden muß. Umgekehrt führt eine restriktive Ausgestaltung des Gesetzgebungsnotstandes notwendig zu einer Schwächung der Minderheitsregierung; sie macht einen Kanzler, der sich nicht (mehr) auf eine Mehrheit im Parlament stützen kann, auch dann alsbald handlungsunfähig und damit rücktrittsreif, wenn er vor seinem formellen Sturz durch die Regelung des Artikels 67 GG abgesichert ist. Bildung und Bestand einer Minderheitsregierung sowie Verfahren und Zeitdauer des Gesetzgebungsnotstandes erweisen sich letztlich als zwei Seiten derselben Sache. Auch die Kommission selbst ist von ihren Reformüberlegungen zu Artikel 63 Abs. 4 GG mit sachlogischer Notwendigkeit zu den Problemen des Gesetzgebungsnotstandes geführt worden.

4.1.2 Verfassungsrechtliche Regelungen auch für Krisenfälle des parlamentarischen Regierungssystems

Sowohl im Fall der Minderheitsregierung als auch des Gesetzgebungsnotstandes liegen Funktionsstörungen des parlamentarischen Regierungssystems vor. Solche Funktionsstörungen müssen nicht, sie können aber Ausdruck echter Krisenfälle des parlamentarischen Systems sein. Damit erhob sich für die Kommission die grundsätzliche verfassungspolitische Frage, wieweit mögliche Krisenfälle und tiefergreifende Funktionsstörungen des parlamentarischen Regierungssystems überhaupt einer verfassungsrechtlich-normativen Regelung zugänglich sind. Es wird mit guten Gründen die Auffassung vertreten, die Verfassung müsse in ihren Regelungen auf die Normallage bezogen bleiben; jede außergewöhnliche Befugnis zur Bewältigung von Krisen- oder Ausnahmesituationen schaffe mit der Möglichkeit zu sinnvollem Gebrauch ebenso viele — in ihren Folgen nicht vorhersehbare — Mißbrauchsmöglichkeiten und erleichtere überdies durch die Bereitstellung von Alternativen die Flucht aus der Verantwortung. Die Kommission hat das Gewicht dieses Gedankens nicht verkannt. Sie hat jedoch das entgegenstehende Argument für wichtiger gehalten, daß eine Verfassung in ihren Regelungen krisenhafte Ausnahmesituationen gerade deshalb berücksichtigen muß, damit bei deren Eintreten eine Bewältigung auf dem Boden der Verfassung und mit verfassungsrechtlich vorgesehenen Mitteln, Verfahren und Kontrollmechanismen — und damit unter Abstützung auf die Legitimität der Verfassung — erfolgen kann. Die Gefahr einer außerverfassungsmäßigen Konfliktbewältigung, etwa durch die Berufung auf ein überverfassungsmäßiges „Staatsnotrecht" oder ähnliches, wird um so leichter provoziert, je weniger die Verfassung selbst an Mitteln und Verfahren, die auf die Bewältigung einer Krisensituation bezogen sind, bereithält. Bei politischen Krisensituationen im Verfassungsbereich ist es entscheidend wichtig, daß nicht vorschnell zu dem Ausweg gegriffen werden kann: ‚Die Verfassung hört hier auf', womit allem möglichen, letztlich einer rechtlich ungebundenen politischen Machtauseinandersetzung freies Feld geschaffen wird. Die Kommission hat es sich daher zur Aufgabe gemacht, die Regelungen der Verfassung zur Minderheitsregierung und zum Gesetzgebungsnotstand daraufhin zu überprüfen, ob sie auch für tiefergreifende Funktionsstörungen des parlamentarischen Regierungssystems geeignete Mittel und Verfahren der Abhilfe bereitstellen.

4.2 Die verfassungsrechtliche Abstützung von Minderheitsregierungen

Das Grundgesetz kennt die anfängliche Minderheitsregierung, die zustande kommt, wenn der Bundestag im Wahlgang nach Artikel 63 Abs. 4 einen Bundeskanzler wählt, der nicht die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich vereinigt, der Bundespräsident aber diesen Bundeskanzler ernennt. Es kennt auch die nachträgliche Minderheitsregierung, die zustande kommt, wenn der Bundestag eine Vertrauensfrage des Bundeskanzlers ablehnt, gleich-

wohl aber keinen anderen Bundeskanzler — mit der Mehrheit seiner Mitglieder — wählt (Artikel 68 GG). Für beide Arten der Minderheitsregierung ist die Kommission der Auffassung, daß sie weiterhin möglich bleiben sollen und daher der verfassungsrechtlichen Abstützung und der Sicherung ihrer Funktionsfähigkeit bedürfen.

4.2.1 Die anfängliche Minderheitsregierung (Artikel 63 Abs. 4 GG)

4.2.1.1 Keine automatische vorzeitige Beendigung der Wahlperiode bei fehlender Mehrheitsbildung im Bundestag

Im Hinblick auf die Regelung des Artikels 63 Abs. 4 GG hatte die Kommission zunächst zu entscheiden, ob in diesem Fall nicht ein stärkerer Druck auf eine parlamentarische Mehrheitsbildung im Bundestag ausgeübt werden solle, indem dann, wenn die Wahl eines Mehrheitskanzlers auch im Wahlgang nach Artikel 63 Abs. 4 GG nicht zustande kommt, die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode zwingend vorgeschrieben wird. Einen dahin gehenden Vorschlag vermochte die Kommission sich jedoch nicht zu eigen zu machen. Zwar liegt es in der Logik des parlamentarischen Regierungssystems, immer dann, wenn das Parlament auch in mehreren Anläufen zur Bildung einer regierungsfähigen Mehrheit nicht in der Lage ist, an den Wähler zu appellieren, damit durch seine Entscheidung ein mehrheitsfähiges Parlament zustande kommt. Diese Lösung ist indessen auf den Normalfall des nicht mehrheitsfähigen Parlaments bezogen. Sie versagt jedoch bei einer Koalitionsunfähigkeit der Parlamentsfraktionen wegen einer — vorübergehenden — tiefen Zerstrittenheit unter den politischen Parteien, und sie versagt ferner in einem echten Krisenfall, wenn etwa die Mehrheit demokratischer Parteien zugunsten antidemokratischer Flügelparteien zusammenschmilzt, eine demokratische Mehrheitsbildung im Parlament daher nicht mehr möglich ist und durch sofortige Neuwahlen eine Änderung dieser Situation nicht erwartet werden kann. In solchen Fällen kann die Bildung einer Minderheitsregierung der politisch einzig mögliche Ausweg und diese selbst damit eine notwendige Verfassungsinstitution sein. Die Kommission war der Auffassung, daß die Möglichkeit hierzu durch die Verfassung offengehalten und nicht verbaut werden soll.

Für die Modalitäten der Bildung einer solchen Minderheitsregierung hält die Kommission an der jetzt bestehenden Regelung in Artikel 63 Abs. 4 GG fest. Sie verkennt nicht, daß der Bundespräsident dabei in den politischen Tageskampf hineingezogen wird und politische Entscheidungen von weitreichender Bedeutung fällen muß.

Andererseits erscheint für die hier zu treffende Abwägung, ob die den Kanzler tragende Parlamentsminderheit die Chance hat, zur Mehrheit zu werden oder ob eher durch Neuwahlen eine regierungsfähige parlamentarische Mehrheit zu erreichen ist, der Bundespräsident als dasjenige Verfassungsorgan, das diese Entscheidung am ehesten aus einer übergeordneten, auf die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems insgesamt bezogene Perspektive zu entscheiden vermag.

4.2.1.2 Keine besonderen Befugnisse für den Minderheitskanzler

Die Kommission hat weiter erwogen, ob es notwendig und folgerichtig sei, dem Minderheitskanzler, wenn er vom Bundespräsidenten ernannt wird, auch besondere Vollmachten zu geben, damit er durch die Realisierung eines Regierungs- und Gesetzgebungsprogramms die Chance habe, eine parlamentarische Mehrheit zu gewinnen oder bei einer späteren Neuwahl die Mehrheit der Wähler wieder demokratischen Parteien zuzuführen. Ein Vorschlag ging dahin, dem vom Bundespräsidenten ernannten Minderheitskanzler für ein Jahr die Möglichkeiten aus Artikel 81 Abs. 2 GG (Gesetzgebungsnotstand) zu geben, ohne daß es der vorherigen Anwendung des Artikels 68 GG und der daran anknüpfenden Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes gemäß Artikel 81 Abs. 1 GG bedürfte. Damit stand die Kommission vor der grundsätzlichen Frage, ob und in welcher Weise die Stellung des Minderheitskanzlers verstärkt und gleichwohl der Zwang zur Wiedererlangung der absoluten Parlamentsmehrheit als der in Artikel 63 GG vorgesehenen notwendigen parlamentarischen Legitimation für den Bundeskanzler aufrechterhalten werden soll. Die Kommission war der Auffassung, daß eine zu starke Machtposition des Minderheitskanzlers die Neigung im Parlament, sich nicht einigen zu müssen, stärken und es der Minderheit zu leicht machen könnte, neuen Mehrheitsbildungen auszuweichen. Es darf auch nicht übersehen werden, daß der Minderheitskanzler nicht die demokratische Legitimation des Mehrheitskanzlers besitzt; dies kann auf seine Kompetenzen nicht ohne Einfluß bleiben. Daher darf es einer Minderheitsregierung nicht zu leicht gemacht werden, allein zu regieren.

Besondere Befugnisse des Minderheitskanzlers hielt die Kommission auch deshalb nicht für angebracht, weil dieser dadurch sogleich als „Notstandskanzler" institutionalisiert werde, wodurch die anzustrebende Gewinnung einer parlamentarischen Mehrheit oder das Regieren mit wechselnden Mehrheiten nur erschwert und auch die Stellung des Minderheitskanzlers in der Öffentlichkeit schwierig würde. Die Kommission war der Auffassung, daß auch der Minderheitskanzler den Artikel 68 GG anwenden könne, wie es bereits jetzt im Grundgesetz vorgesehen ist, aber auch erst anwenden solle, wenn er zu dem das Parlament letztlich übergehenden Gesetzgebungsverfahren des Artikels 81 GG glaube greifen zu müssen.

Damit war die Kommission vor das Problem gestellt, ob die Möglichkeiten, die der Artikel 81 GG generell zur Verfügung stellt, hinreichend sind, um einer politischen Situation, wie sie in der Bildung einer anfänglichen Minderheitsregierung zum Ausdruck kommt, zu begegnen (siehe dazu Abschnitt 4.3).

4.2.2 Die nachträgliche Minderheitsregierung (Artikel 68 GG)

Im Hinblick auf die Stellung des Kanzlers einer nachträglichen Minderheitsregierung hat die Kommission sich mit der Ausgestaltung des Vertrauensfrageersuchens, dem Entscheidungsrecht von Bundeskanzler und Bundespräsident über die vorzeitige

Beendigung der Wahlperiode und der Möglichkeit einer nachträglichen Vertrauensbestätigung für den amtierenden Bundeskanzler befaßt.

4.2.2.1 Offene oder verbundene Vertrauensfrage

Die Einführung der mit einer Gesetzesvorlage oder einem sonstigen Antrag verbundenen Vertrauensfrage als der einzigen Möglichkeit für den Bundeskanzler, den Vertrauensantrag nach Artikel 68 GG stellen zu können, hat die Kommission abgelehnt. Hierfür waren vor allem folgende Überlegungen maßgebend: Eine Regierungskrise ist in der Regel nicht an eine konkrete Gesetzesvorlage gebunden; dem Verlust der Parlamentsmehrheit geht ein Prozeß der politischen Erschütterung der Stellung des Bundeskanzlers voraus. Es würde der politischen Wirklichkeit nicht gerecht, wenn nur die verbundene Vertrauensfrage statthaft wäre. Auch kann es Vertrauenskrisen geben, die ihren Grund nicht in Gesetzesvorlagen der Regierung, sondern vor allem in der Politik des Bundeskanzlers haben. Es erscheint wenig sinnvoll, den Kanzler zu zwingen, eine Gesetzesvorlage von geringerer politischer Bedeutung benutzen zu müssen, um die Vertrauensfrage für sich und seine Regierung stellen zu können. Die Kommission sah es deshalb als richtig an, dem Bundeskanzler die Freiheit zu belassen, ob er eine verbundene oder unverbundene Vertrauensfrage stellen will.

4.2.2.2 Beibehaltung des Entscheidungsrechts von Bundespräsident und Bundeskanzler

Die Kommission ist einem Vorschlag, das Entscheidungsrecht von Bundespräsident und Bundeskanzler über die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode im Rahmen des Artikels 68 GG zu beseitigen und statt dessen den Bundespräsidenten — nach einer Frist von vier Wochen ohne Neuwahl eines Bundeskanzlers oder Vertrauensbestätigung für den amtierenden Bundeskanzler — zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode zu verpflichten, nicht gefolgt. Kern dieses Vorschlags war es, auch im Falle der nachträglichen Minderheitsregierung einen starken Druck auf den Bundestag in Richtung einer neuen parlamentarischen Mehrheitsbildung auszuüben. Dem Bundestag sollte eine Überlegungsfrist von vier Wochen zu einer neuen Mehrheitsbildung eingeräumt werden, danach aber die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode zwingend sein. Die Kommission hielt diese Lösung, insbesondere wegen der ihr innewohnenden Automatik, für zu starr, um damit im einzelnen nicht vorhersehbaren Krisensituationen im Verhältnis von Parlament und Regierung begegnen zu können.

4.2.2.3 Nachträgliche Vertrauensbestätigung für den amtierenden Bundeskanzler

Mit ihrer Empfehlung in Artikel 68 Abs. 1 Satz 2 (neu), nach der das Recht zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode auch dann erlischt, wenn dem Bundeskanzler von der absoluten Mehrheit des Bundestages das Vertrauen ausgesprochen wird, erstrebt die Kommission eine Stärkung des Minderheitskanzlers in seinem Bemühen um eine Wiedergewinnung der zunächst verlorengegangenen parlamentarischen Mehrheit. Die nachträgliche Vertrauensbestätigung ist eine Waffe in seiner Hand, die Auflösung des Bundestages abzuwenden, wenn es ihm gelingt, binnen einundzwanzig Tagen nach dem abgelehnten Vertrauensantrag eine neue Mehrheit auf sich zu vereinigen. Als Bestätigung im Amt bedarf die nachträgliche Vertrauensbestätigung derselben Mehrheit, wie sie für das konstruktive Mißtrauensvotum notwendig ist. Die Empfehlung der Kommission stellt klar, daß der Antrag auf Vertrauensbestätigung sowohl aus der Mitte des Bundestages als auch vom Bundeskanzler selber gestellt werden kann. Die Vertrauensbestätigung des Bundeskanzlers auf seinen eigenen Antrag oder aus der Mitte des Bundestages stellt sich somit als Alternative zur Wahl eines anderen Bundeskanzlers dar, um die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode abzuwenden.

4.3 Änderung von Verfahren und Zeitdauer des Gesetzgebungsnotstandes

4.3.1 Allgemeine Zielsetzung

Den Ansatzpunkt für die Änderung der Regelung des Gesetzgebungsnotstandes sieht die Kommission in der Notwendigkeit, einer Minderheitsregierung, wenn sie schon in gewissen politischen Situationen unumgänglich ist, auch die Möglichkeit zu geben, den Kern eines Regierungsprogramms in Form von Gesetzesvorlagen zu verabschieden. Erst auf diese Weise kann der Minderheitskanzler politisch an Profil gewinnen und dadurch neue parlamentarische Mehrheiten auf sich vereinigen oder nach einer Neuwahl eventuell eine neue Regierung auf der Grundlage einer zustande gekommenen parlamentarischen Mehrheit bilden. Diese verbesserten Möglichkeiten sollen sowohl dem Bundeskanzler eingeräumt werden, der von Anfang an als Minderheitskanzler regieren mußte, weil er nur mit relativer Mehrheit gewählt worden war, als auch dem Bundeskanzler, der im Verlauf einer Wahlperiode seine Mehrheit verliert und weiterregieren muß, weil der Bundespräsident nach einem gescheiterten Vertrauensantrag die Wahlperiode des Bundestages nicht vorzeitig beendet.

4.3.2 Der derzeitige Rechtszustand

4.3.2.1 Das Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes

Artikel 81 GG sieht derzeit zwei mehrstufige und auch kompliziert ausgestaltete Verfahren vor: Zunächst muß das Verfahren zur Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes aufgrund der vorliegenden politischen Voraussetzungen — Mehrheitsunfähigkeit des Parlaments — eingeleitet und durchgeführt werden (Absatz 1). Dem schließt sich für die betreffende Gesetzesvorlage das eigentliche Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes an, indem bei nochmaliger Ablehnung der Gesetzesvorlage durch den Bundestag der Bundesrat als „Ersatzgesetzgeber" fungiert (Absatz 2). Schließlich stellt sich die Frage nach der Ausdehnung bzw. Anwendung des Gesetzgebungsnotstandes auch auf andere Gesetzesvorlagen. Dieses für die inhaltliche Tragweite des Verfahrens nach Artikel 81 GG entscheidende Pro-

blem ist derzeit in der Weise gelöst, daß für jede Gesetzesvorlage erneut das Verfahren zur Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes gemäß Artikel 81 Abs. 1 GG und das Verfahren zu seiner Durchführung gemäß Artikel 81 Abs. 2 GG durchlaufen werden muß. Da bei Berücksichtigung aller Fristen des Artikels 81 GG etwa achtzehn Wochen für die Verabschiedung einer Gesetzesvorlage im Wege des Gesetzgebungsnotstandes benötigt werden, wobei etwa elf bis zwölf Wochen für das Verfahren bis zur Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes für die erste Vorlage in Ansatz zu bringen sind, bleiben bei der derzeitigen Gesamtdauer des Gesetzgebungsnotstandes von sechs Monaten (Artikel 81 Abs. 3 GG) nur noch etwa acht bis elf Wochen für die Einbringung weiterer Gesetzesvorlagen zur Verabschiedung im Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes.

4.3.2.2 Die Auswirkungen der derzeitigen Regelung

Verfahrensweisen und Fristenbemessung des Artikels 81 GG lassen erkennen, daß er darauf zugeschnitten ist, eine vorübergehende Krise im Zusammenwirken von Regierung und Parlament zu lösen: Die Regierung hat die Chance, einige wenige, für die Weiterführung der Staatsgeschäfte notwendige Gesetzesvorlagen auch ohne parlamentarische Mehrheit verabschiedet zu bekommen. Ihre Bemühungen, wieder in den Besitz der absoluten Mehrheit zu gelangen, muß sie mit Mitteln außerhalb des Artikels 81 GG verwirklichen. Gelingt ihr dies nicht, so bleibt nur die Möglichkeit des Rücktritts der Regierung oder eine vorzeitige Beendigung der Wahlperiode. Für tiefergehende Staatskrisen, wie sie etwa durch eine mangelnde Mehrheitsbildung im Parlament und die Tatsache ausgelöst werden können, daß auch Neuwahlen hieran nichts zu ändern vermögen, enthält Artikel 81 GG nicht das geeignete Instrumentarium. Diese Vorschrift war seinerzeit — in Erinnerung an den Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung — konzipiert worden in der Absicht, auch nur den Anschein diktatorischer Vollmachten eines Verfassungsorgans von vornherein auszuschalten und durch sachliche, zeitliche und verfahrensmäßige Begrenzungen, insbesondere durch die stete Bindung an das Zusammenwirken mehrerer Organe, jedweden autoritären Bestrebungen oder der Entstehung eines zweiten Gesetzgebungsweges neben dem parlamentarischen vorzubeugen. Von Anfang an wurden deshalb Zweifel geäußert, ob der Artikel 81 GG zur Bewältigung tiefergehender Funktionsstörungen im Verhältnis von Parlament und Regierung ausreicht. Im Vergleich zu allen ausländischen Regelungen bietet diese Vorschrift das schwächste Instrumentarium.

4.3.3 Die Änderungsvorschläge der Kommission

4.3.3.1 Beibehaltung der normativen Grundstruktur des Gesetzgebungsnotstandes

Die Vorschläge der Kommission führen keine Änderung der normativen Grundstruktur des Artikels 81 GG herbei. Diese beruht auf der Bindung aller Notgesetzgebungsbefugnisse an ein Zusammenwirken von Bundesregierung, Bundespräsident und Bundesrat und auf der Balancierung dieser drei Organe in den ihnen zukommenden Befugnissen. Sie ist in sich wohl begründet und stellt einen rechtsstaatlichen Fortschritt gegenüber früheren Regelungen, etwa der des Artikels 48 der Weimarer Reichsverfassung dar, die die Notgesetzgebungsbefugnisse allein auf den Reichspräsidenten und den von diesem letztlich abhängigen Reichskanzler stellte. In dieser gewaltengliedernden Organisation und Balancierung des Notgesetzgebungsrechtes liegt zugleich auch die wirksamste Sicherung gegen einen möglichen Mißbrauch.

Die Bedenken der Kommission gegen die Praktikabilität des Artikels 81 GG in seiner gegenwärtigen Form richten sich vor allem gegen die zu kurze Frist in Absatz 3 von nur sechs Monaten für alle weiteren Gesetzesvorlagen sowie gegen die Notwendigkeit, daß jede weitere Gesetzesvorlage alle Verfahrensstationen des Gesetzgebungsnotstandes durchlaufen muß.

4.3.3.2 Die Änderungsvorschläge im einzelnen

Die Reformvorschläge der Kommission sehen im einzelnen vor:

Die erstmalige Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes soll nicht nur für die Gesetzesvorlage gelten, für die sie beantragt wird, sondern zugleich — innerhalb des für den Gesetzgebungsnotstand vorgesehenen Zeitraumes — auch für die weiteren Gesetzesvorlagen. Die weiteren Gesetzesvorlagen brauchen daher nicht mehr die Verfahrensstationen des Artikels 81 Abs. 1 GG zu durchlaufen, mit der Folge, daß jeweils zweimal über sie im Bundestag beraten und beschlossen werden muß. Sie können vielmehr sogleich in das Verfahren des Artikels 82 Abs. 2 GG eingebracht werden. Dabei soll die Frist des Artikels 81 Abs. 2 Satz 2 GG für den Bundestag auf sechs Wochen verlängert werden. Mit dieser prozeduralen Ersparnis will die Kommission nicht nur die Verfahren im Gesetzgebungsnotstand straffen und rationalisieren, sondern vor allem der Minderheitsregierung eine Chance einräumen, mehrere Gesetzesvorhaben verabschiedet zu bekommen, damit sie sich politisch profilieren und damit gegebenenfalls die Mehrheit zurückgewinnen kann.

Weiterhin soll die Frist in Artikel 81 Abs. 3 GG von sechs auf neun Monate verlängert werden. Die Minderheitsregierung soll dadurch in die Lage versetzt werden, eine größere Anzahl von Gesetzesvorlagen im Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes beschließen zu lassen, als es ihr bei der jetzigen Frist möglich wäre. Die Verlängerung der Frist auf neun Monate ist ein Kompromiß zwischen der bestehenden Frist und einer möglichen Frist von zwölf Monaten, die auch in Vorschlag gebracht worden war. Sie gibt einerseits der Minderheitsregierung die Chance, ein eigenes Regierungsprogramm zu realisieren, enthebt sie andererseits aber nicht der Notwendigkeit, alsbald um eine neue Mehrheitsbildung bemüht zu sein. Um den Zeitrahmen dieser Fristverlängerung eindeutig festzulegen und damit möglichen Auslegungsstreitigkeiten vorzubeugen, wird in der neuen Formulierung des Artikels 81 Abs. 3 Satz 1 GG klargestellt, daß bis zum Ablauf der neun Monate das Verfahren nach Artikel 81 Abs. 2 GG nicht schon beendet, sondern nur — durch Einbringung der Gesetzes-

vorlage beim Bundestag und ihre Bezeichnung als „dringlich" — begonnen sein muß. Würde diese Klarstellung nicht vorgenommen, so wäre dadurch der Zeitrahmen des Gesetzgebungsnotstandes — zieht man die in Artikel 81 Abs. 3 (neu) vorgesehene Sechswochenfrist für den Bundestag und die anschließende Befassungszeit für den Bundesrat in Betracht — um mindestens zwei Monate verkürzt.

4.3.3.3 Bedenken gegen die Änderungsvorschläge

Die Kommission hat auch die Bedenken gegen ihre Reformempfehlungen erörtert, die bei den Beratungen geltend gemacht wurden. So wurde davor gewarnt, das Interesse an einer Funktionssicherung der Regierung zu stark zu betonen. Für die Funktionsfähigkeit des Staates als solchen seien in einem Zeitraum von sechs bis neun Monaten nicht allzu viele neue Gesetze erforderlich. Eine Regierung ohne Mehrheit dürfe aber nicht zu viele programmatische Gesetze verabschiedet bekommen, da sich dann die Frage nach der grundsätzlichen Legitimation derartiger mehrheitsloser Programme stelle.

Des weiteren wurde auf die Frage des Mißbrauchs aufmerksam gemacht: Die Regierung könne nicht nur den „Staatsstreich von oben" vollziehen, sondern auch für Detailregelungen und fragwürdige Nebensächlichkeiten, die sie unter normalen parlamentarischen Umständen nicht verabschiedet bekäme, das Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes benutzen. Auch hätten die Verhältnisse in der Weimarer Zeit gezeigt, daß bereits die Verfügbarkeit eines Ersatzweges die Korrumpierung des demokratischen Gesetzgebungsverfahrens gefördert habe. Deshalb verstärke die Möglichkeit eines gouvernementalen Ausweichens die Neigung zur Umgehung der Volksvertretung.

Die Kommission ist diesen Überlegungen vor allem mit dem Hinweis entgegengetreten, daß an der gewaltenteilenden Grundkonzeption des Artikels 81 GG nichts geändert werden soll und diese eine äußerst starke Sicherung gegen einen möglichen Mißbrauch darstellt. Auch eröffnen die Vorschläge der Kommission keinen Weg für den Bundestag, sich seiner gesetzgeberischen Verantwortung dadurch zu entledigen, daß er sich von der Gesetzgebung zurückzieht und die Regierung auf den Gesetzgebungsnotstand verweist. Dem steht entgegen, daß zunächst gemäß Artikel 68 (neu) die Vertrauensfrage gestellt und abgelehnt werden muß und in Artikel 68 (neu) dann auch die Alternative einer vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode enthalten ist. Insgesamt sieht die Kommission die Sicherungen in ihren Empfehlungen zu Artikel 81 GG für so stark an, daß die Gefahr des Mißbrauchs dieser Verfahrensinstrumente ausgeschlossen werden kann.

5 Keine Zusammenlegung der Termine der Landtagswahlen

Die Kommission hat schließlich die Frage erörtert, ob es sich empfiehlt, die Wahl zu den Landtagen bundesweit an einem gemeinsamen Wahltag durchzuführen. Vorschläge in dieser Richtung sind seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland immer wieder gemacht worden. Das Hauptargument für diesen Vorschlag ist, die Belastung von Spitzenpolitikern durch Wahlkämpfe zu verringern. Die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern hat zur Folge, daß in den Landtagswahlkämpfen nicht nur die Politiker des betreffenden Landes, sondern auch des Bundes sowie anderer Länder engagiert sind. Da jede Landtagswahl über die Landesgrenzen hinaus politisches Interesse beansprucht und mehr oder weniger als „Testwahl" für die Bundesregierung und die nächste Bundestagswahl gewertet wird, könnte eine Zusammenlegung der Wahltermine eine Entlastung von allzu starker Beschäftigung mit Wahlkämpfen und eine länger dauernde Phase der kontinuierlichen Sacharbeit fördern.

Die Kommission hat indes davon Abstand genommen, eine Empfehlung in dieser Richtung auszusprechen. Hierbei ging sie vor allem von folgenden Überlegungen aus: Bei einem gemeinsamen Termin für alle Landtagswahlen werden aller Voraussicht nach die bundespolitischen Akzente noch stärker in den Vordergrund treten; die gemeinsamen Landtagswahlen werden als Zwischenwahl für die jeweilige Bundesregierung bzw. die sie tragende Mehrheit gewertet. Der eigentliche Zweck einer Landtagswahl, nämlich über Gesichtspunkte und die tragenden politischen Kräfte der Landespolitik zu entscheiden, wird dadurch überlagert, wenn nicht völlig abgebaut. Eine solche Entwicklung möchte die Kommission nicht unterstützen, zumal sie sich bemüht, das politische Eigengewicht der Länder im Interesse einer ausbalancierten bundesstaatlichen Ordnung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten zu erhalten.

Weiterhin ist die Bestimmung des Wahltermins Sache der hierfür nach dem Landesverfassungsrecht zuständigen Landesorgane. Eine Festlegung auf Bundesebene würde einen Eingriff in die politische Selbstgestaltung des Bundeslandes darstellen und vor allem die Berücksichtigung landesspezifischer Gesichtspunkte bei der Bestimmung des Wahltermins — wie etwa der Abstimmung mit den Kommunalwahlen — weitgehend verhindern.

Schließlich wäre eine gleiche Dauer der Wahlperiode notwendige Voraussetzung für eine Zusammenlegung der Termine der Landtagswahlen: Das würde bedeuten, daß das Saarland und Nordrhein-Westfalen ihre Wahlperiode wieder um ein Jahr verkürzen müßten. Die Koordinierungsschwierigkeiten würden aber erneut bei der Auflösung eines Landtags auftauchen und wären hier rechtlich unüberwindbar. Denn es ist rechtlich nicht möglich, das Auflösungsrecht in den Landesverfassungen zu beschränken, von Bedingungen abhängig zu machen oder seine Auswirkungen von außen verbindlich zu regeln.

Die Zusammenlegung der Landtagswahltermine hätte auch Auswirkungen auf den Bundesrat, der in Arbeitsweise und Selbstverständnis stärker einem parlamentarischen Rhythmus unterworfen würde. Dabei könnten die vom Bundesrat gewahrten Elemente der Kontinuität und der Balance abgelöst werden durch eine stärker machtpolitisch verstandene Funktion im Sinne einer echten zweiten Kammer. Die Konfrontationsmöglichkeiten mit dem Bundestag würden zunehmen, vor allem dann, wenn die Mehrheiten in beiden Verfassungsorganen von verschiedenen Parteien gebildet würden.

Sondervotum

von Landtagspräsident Dr. Lemke

Die Kommission hat beschlossen, es bei der vierjährigen Wahlperiode des Bundestages (Artikel 39 Abs. 1 Satz 1 GG) zu belassen. Ich stimme dieser Entscheidung nicht zu. Die Wahlperiode des Bundestages sollte auf fünf Jahre verlängert werden. Hierfür sprechen die folgenden verfassungspolitischen Überlegungen:

1. Für die Bemessung der Wahlperiode eines Parlaments sind zwei Gesichtspunkte von maßgeblicher Bedeutung: die Effizienz parlamentarischer Tätigkeit einerseits und andererseits die Kongruenz des Willens der Repräsentanten mit dem der Repräsentierten sowie die damit verbundene Notwendigkeit der Erneuerung der demokratischen Legitimation.

   Nach den in Bund und Ländern weitgehend übereinstimmenden Erfahrungen ist davon auszugehen, daß das erste Jahr einer Wahlperiode im wesentlichen als Anlauf- und Einarbeitungszeit benötigt wird. Es kann für eine wirksame Erfüllung der Aufgaben eines Parlaments (Gesetzgebung, Teilnahme an der materiellen Regierungstätigkeit, Kontrolle der Regierung) kaum genutzt werden. Gleiches gilt — wenn auch aus anderen Gründen — für das letzte Jahr einer Wahlperiode, in dem Abgeordnete zunehmend durch die Wahlvorbereitung und den Wahlkampf in Anspruch genommen werden.

   Die zwischen diesen beiden Jahren liegende Zeit muß so bemessen sein, daß das Parlament seinen Aufgaben gerecht werden kann. Es muß in der Lage sein, vor allem auch umfangreiche legislative Reformvorhaben mit der gebotenen Sorgfalt abschließend zu beraten und seine Beteiligung an mittel- und langfristigen Planungen verantwortungsvoll wahrzunehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß nach dem parlamentsrechtlichen Grundsatz der sachlichen Diskontinuität mit dem Ende einer Wahlperiode alle Vorlagen, Anträge und Anfragen als erledigt gelten, daß also das neugewählte Parlament die Behandlung dieser Gegenstände nicht einfach fortsetzen kann, sondern gegebenenfalls nach erneuter Einbringung von vorn beginnen muß.

   Der Aspekt der Effizienz parlamentarischer Tätigkeit kann indessen nicht ausschlaggebend für die Bemessung der Dauer der Wahlperiode sein. Denn nach Artikel 20 Abs. 2 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus und wird von diesem unmittelbar in Wahlen ausgeübt; die daneben erwähnten Abstimmungen sind nur für den Bereich des Artikels 29 GG noch von Bedeutung und können daher hier vernachlässigt werden. Durch die Wahlen entscheidet der Bürger kontrollierend über die Leistungen des Parlaments und der Regierung in der zu Ende gehenden Wahlperiode, nimmt Einfluß auf die personelle Zusammensetzung des neuen Parlaments und in gewisser Weise auch auf dessen künftige Tätigkeit. Diese Funktionen erfüllen Wahlen nicht schon dann, wenn sie periodisch stattfinden. Erforderlich ist darüber hinaus, daß die Perioden nicht übermäßig lang sind und daß insbesondere dem Bürger bei der Wahl hinreichende Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden.

   Spricht die Effektivität der parlamentarischen Arbeit eher für eine längere Wahlperiode, so fordert der Gesichtspunkt der notwendigen Legitimationserneuerung eher eine kürzere Wahlperiode. Es gilt, einen Weg zu finden, der beiden Aspekten möglichst gerecht wird.

2. Dieser Weg ist die Verlängerung der Wahlperiode von vier auf fünf Jahre. Hierdurch wird, wenn man die etwa einjährige Anlauf- und Vorbereitungszeit sowie die etwa gleich lange Wahlvorbereitungs- und Wahlkampfzeit berücksichtigt, der für die eigentliche parlamentarische Arbeit verbleibende Zeitraum um 50 v. H. gestreckt. Daß damit zumindest die Voraussetzungen für eine sachgerechte Erledigung der anfallenden parlamentarischen Aufgaben entscheidend verbessert werden, liegt auf der Hand. Fünfjährige Wahlperioden haben bereits die Landtage in Nordrhein-Westfalen und im Saarland; auf der kommunalen Ebene werden die Vertretungen in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland für fünf und in Bayern für

sechs Jahre gewählt; das Europäische Parlament soll nach dem gegenwärtigen Stand der Verhandlungen 1978 für fünf Jahre gewählt werden.

Die mit der befürworteten Verlängerung der Wahlperiode verbundene Verringerung der Möglichkeit für den Bürger, Einfluß zu nehmen, ist zumutbar. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß die Kommission sich für die Einführung begrenzt-offener Listen bei der Abgabe der Zweitstimmen, für die Ermöglichung der Briefwahl bei der Wahl des Wahlkreisbewerbers und der Wahl der Vertreter zu den besonderen und allgemeinen Vertreterversammlungen im Rahmen des § 21 Abs. 1 BWahlG und für das Recht des Bundestages entschieden hat, seine Wahlperiode vorzeitig zu beenden.

Diesem Sondervotum haben sich angeschlossen:

Abgeordneter Dr. Arndt, Prof. Dr. Barbarino, Frau Dr. Diemer-Nicolaus, Abgeordneter Engelhard, Prof. Dr. Kewenig, Prof. Dr. Rietdorf, Abgeordneter Prof. Dr. Schweitzer

Liste der Kommissionsdrucksachen

zu Kapitel 3 „Allgemeine Stellung des Bundestages, Dauer und vorzeitige Beendigung der Wahlperiode, Minderheitsregierung und Gesetzgebungsnotstand"

041	22. 6. 1972	Fragen der Parlamentsauflösung	Sekretariat
052	31. 7. 1972	Vorschläge zu Fragen der Parlamentsauflösung und zur Beendigung der Wahlperiode	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
zu 052 (1)	3. 12. 1973	Zur Problematik der Auflösung des Bundestages	Landtagspräsident Dr. Lemke
	3. 12. 1973	Allgemeine Rechtsstellung des Parlaments, Beendigung der Wahlperiode und Auflösung des Parlaments	Prof. Dr. Böckenförde
zu 052 (2)	11. 12. 1973	Synopse der Vorschläge zur Beendigung der Wahlperiode und zur Auflösung des Bundestages	Sekretariat
zu 052 (2) (neu)	11. 12. 1973	Synopse der Vorschläge zur Beendigung der Wahlperiode und zur Auflösung des Bundestages (Neufassung)	Sekretariat
053	15. 8. 1972	Synopse der verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Auflösung von Parlamenten	Sekretariat
093	6. 3. 1974	Formulierungsvorschläge zur Parlamentsauflösung, zur Beendigung der Wahlperiode und zu den Artikeln 63, 68 und 81 GG	Landtagspräsident Dr. Lemke Staatssekretär Hermans Prof. Dr. Böckenförde
093 (neu)	6. 3. 1974	Formulierungsvorschläge zur Parlamentsauflösung, zur Beendigung der Wahlperiode und zu den Artikeln 63, 68 und 81 GG (Neufassung)	Landtagspräsident Dr. Lemke Staatssekretär Hermans Prof. Dr. Böckenförde
108	29. 8. 1974	Überlegungen zur Änderung der Regelung des Gesetzgebungsnotstandes (Artikel 81 GG)	Prof. Dr. Böckenförde
123	10. 12. 1974	Vorschlag zur Neufassung und Ergänzung des Artikels 63 GG	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
130	29. 1. 1975	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 68 Abs. 1 GG	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
150	4. 11. 1975	Zur Notwendigkeit einer Novellierung des Artikels 39 GG	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
154	17. 11. 1975	Gemeinsamer Wahltermin für die Volksvertretungen der Bundesländer?	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
155	20. 11. 1975	Die Dauer der Wahlperiode des Deutschen Bundestages	Sekretariat

Kapitel 4

Parlamentarische Kontrollrechte

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Fragen einer Parlamentsreform hat sich die Kommission mit parlamentarischen Kontrollrechten, insbesondere mit den Untersuchungsrechten des Parlaments, befaßt. Sowohl in der 6. als auch in der 7. Wahlperiode hat sich die Kommission mit der hergebrachten Institution des Untersuchungsausschusses (Artikel 44 GG) beschäftigt. In der 6. Wahlperiode hat die Kommission außerdem Stellung und Befugnisse von Enquete-Kommissionen (§ 74 a der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages [GO-BT]), die Kontrolle der Nachrichtendienste sowie die institutionelle Verstärkung des Petitionswesens beraten.

1 Untersuchungsausschüsse

1.1 Problemstellung

Im Rahmen der Parlamentsreform kommt der Frage der Untersuchungsmöglichkeiten des Bundestages erhebliche Bedeutung zu. Die Institution des Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 GG hat im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland — aber nicht nur hier — eine Tradition als Organ zur Untersuchung von Mißständen im Bereich alles dessen, was in die Verantwortung der Bundesregierung oder eines Bundesministers (Artikel 65 GG) sowie des Bundestages selbst fällt. Ein Untersuchungsausschuß pflegt ad hoc eingesetzt zu werden, wenn Behörden oder Einzelpersonen in den Verdacht nachlässiger, unredlicher oder sonst unzulässiger Wahrnehmung der ihnen übertragenen Aufgaben und Befugnisse geraten. Solche „Mißstands-Enqueten" haben das Bild des Untersuchungsausschusses, auch in der Öffentlichkeit, geprägt, wiewohl die Möglichkeiten des Artikels 44 GG auch einen wesentlich breiteren Einsatzbereich für diese Institution zuließen. Die Kommission hält es jedoch für zweckmäßig, wenn in Zukunft immer deutlicher zwischen Mißstands-Untersuchungen und Enqueten unterschieden würde, die der Vorbereitung umfangreicherer Gesetzgebungsvorhaben dienen — obwohl jedenfalls nach geltendem Verfassungsrecht beide auf denselben Grundgesetzartikel gestützt werden. Der Untersuchungsausschuß wurde insbesondere auch zu einem Instrument der politischen Auseinandersetzung zwischen Parlamentsmehrheit und Opposition; es hat sich verschiedentlich gezeigt, daß das Interesse der Parlamentsmehrheit an einer Untersuchung von zweifelhaften Vorgängen innerhalb der von ihr getragenen Regierung oder in den Reihen ihrer eigenen Abgeordneten geringer ist als das der Opposition. Es hat sich allerdings herausgestellt — nicht zuletzt auf Grund der Erfahrungen im 7. Deutschen Bundestag —, daß das Untersuchungsverfahren noch in wesentlichen Punkten befriedigenderer Regelungen bedarf.

Die Kommission neigt in Übereinstimmung mit den Beschlüssen einer Kommission der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente vom 12./13. März und 27. Juni 1972 dazu, das Schwergewicht der Funktion des Untersuchungsausschusses auf den Aspekt der politischen Auseinandersetzung zu legen, wenngleich dadurch die notwendige Sachaufklärung bei der Untersuchung von Mißständen nicht leiden soll. Mitbestimmend für diese Entscheidung war das gegenüber den Anfängen des Parlamentarismus gewandelte Parlamentsverständnis. Ohne die Eigenständigkeit des Bundestages als unabhängiges und von der Regierung getrenntes Verfassungsorgan aufzugeben, muß doch berücksichtigt werden, daß sich politisch die Bundesregierung und die sie tragende (absolute oder Koalitions-)Mehrheit im Bundestag einerseits und die Opposition andererseits als mehr oder weniger homogene Gegenspieler gegenüberstehen. Dies bedeutet naturgemäß eine nicht unerhebliche Gewichtsverlagerung bei der Kontrolle der Exekutive auf die parlamentarische Opposition. Diese muß daher auch durch institutionelle Hilfen in den Stand gesetzt werden, aus ihrer Minderheitsposition die Kontrollaufgaben wahrzunehmen, zu deren Ausübung das Gesamtparlament politisch wenn auch nicht weniger geeignet, so doch infolge der politischen Zusammengehörigkeit von Regierung und Regierungsmehrheit praktisch weniger geneigt sein dürfte. Aus dieser Grunderkenntnis ergeben sich dann die Lösungsvorschläge, für die die Kommission sich entschieden hat.

1.2 Empfehlungen der Kommission

Die Kommission hat die folgenden Empfehlungen beschlossen, die teils das geltende Recht bestätigen, teils Modifizierungen des bisher geübten Verfahrens vorsehen und teils die Änderung des Artikels 44 GG notwendig machen:

1. Der Bundestag muß auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder ein Untersuchungsverfahren einleiten. Der Antrag muß den Gegenstand der Untersuchung näher bezeichnen.

2. Zur Durchführung des Untersuchungsverfahrens bestellt der Bundestag einen Untersuchungsausschuß, bestehend aus
   a) einem nicht stimmberechtigten Vorsitzenden und
   b) bis zu neun stimmberechtigten Mitgliedern nach der Stärke der Fraktionen; mindestens zwei Mitglieder müssen zu den Antragstellern gehören.

3. Dem Untersuchungsausschuß soll ein Parlamentarier und nicht ein Richter vorsitzen. Der Vorsitzende braucht die Befähigung zum Richteramt nicht zu besitzen.

4. Der Vorsitzende wird vom Bundestag in der Reihenfolge der Stärke der Fraktionen gewählt; die Mitglieder werden von den Fraktionen benannt.

5. Von diesem Vorsitzenden ist die faire und unparteiische Handhabung der Verfahrensordnung zu fordern. Deswegen kann er nicht Wortführer einer Seite und nicht stimmberechtigt sein.

6. Der Vorsitzende leitet das Untersuchungsverfahren. Er ist dabei gebunden an
   a) den Untersuchungsbeschluß des Bundestages,
   b) das Verfahrensgesetz,
   c) die allgemeinen Gesetze,
   d) einen Beschluß, dem die Mehrheit jeder der im Untersuchungsausschuß vertretenen Fraktionen zugestimmt hat,
   e) einen Beschluß, der mit der Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder des Untersuchungsausschusses gefaßt worden ist.

7. Jedes Mitglied des Untersuchungsausschusses hat das Recht,
   a) zusammen mit einem weiteren Mitglied Beweisanträge zu stellen,
   b) sonstige Anträge zu stellen,
   c) Fragen an Auskunftspersonen zu richten und
   d) seine Auffassung über Ablauf und Ergebnis des Untersuchungsverfahrens im Schlußbericht an den Bundestag niederzulegen.

8. Der Vorsitzende kann auf Antrag des Präsidiums vom Bundestag abberufen werden, wenn er seine ihm nach Nummer 6 obliegenden Pflichten gröblich verletzt hat oder wenn ein sonstiger wichtiger Grund vorliegt.

9. Der Untersuchungsausschuß legt dem Bundestag einen schriftlichen Bericht über Ablauf und Ergebnis des Untersuchungsverfahrens vor.

10. Der Bundesregierung soll nicht generell ein Zutrittsrecht zum Untersuchungsausschuß verweigert werden; es soll aber die Möglichkeit zur Einschränkung des Anwesenheitsrechts und Rederechts der Bundesregierung für den Einzelfall zugelassen werden. Dazu soll das Verfahrensgesetz festlegen
    a) die Einschränkbarkeit des Anwesenheitsrechts der Bundesregierung für die Beratungsphase des Untersuchungsverfahrens,
    b) die Ausschließbarkeit einzelner Mitglieder oder Beauftragter der Bundesregierung bei der Beweisaufnahme und bei den Beratungen des Untersuchungsausschusses.

    Für die Mitglieder des Bundesrates und ihre Beauftragten soll gleiches gelten.

11. Die Bundesregierung darf die Vorlage der Akten nur dann verweigern, wenn davon zu erwartende erhebliche Nachteile für die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Staaten oder für die (äußere und innere, einschließlich wirtschaftliche) Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland glaubhaft gemacht werden.

12. Bei Weigerung eines Bundesministers, Akten vorzulegen oder Aussagegenehmigungen zu erteilen, kann der Untersuchungsausschuß die Entscheidung der Bundesregierung herbeiführen. Die Durchführung dieses Verfahrens muß verfassungsrechtlich gesichert sein.

13. Zur Verwirklichung dieser Grundsätze ist — nach entsprechender Änderung des Grundgesetzes — ein eigenes Verfahrensgesetz für Untersuchungsausschüsse (Verfahrensregelung) zu erlassen. Die sinngemäße Anwendung der Strafprozeßordnung soll entfallen.

14. Das Verfahrensgesetz soll insbesondere enthalten:
    a) das Recht eines Viertels der stimmberechtigten Mitglieder, einer Änderung eines Beweisbeschlusses zu widersprechen,
    b) eine Regelung der Beschlußfähigkeit des Untersuchungsausschusses, wobei diese fortgelten soll, bis sie angezweifelt wird,
    c) ein Verwertungsverbot für Akten und andere Urkunden, die nicht verlesen wurden und von den Mitgliedern nicht gelesen werden konnten,
    d) die Verantwortung des Vorsitzenden für die Vorlage des Berichts an das Plenum ohne die Verpflichtung, diesen Bericht zu entwerfen und zu unterschreiben,
    e) eine Vorschrift über die Aussetzung und Einstellung des Untersuchungsverfahrens, wobei ein Viertel der Mitglieder des Ausschusses der Aussetzung, ein Viertel der Mitglieder des Bundestages der Einstellung widersprechen können soll.

15. Das Verfahrensgesetz soll Abstand nehmen von:
    a) einer Voruntersuchung durch einen Vertreter des öffentlichen Interesses beim Bundestag oder einen dafür eingesetzten Unterausschuß,
    b) einer Unterscheidung zwischen Zeugen und Betroffenen,
    c) der Verpflichtung des Vorsitzenden, das Protokoll zu unterschreiben,
    d) dem Zwang, alle Akten zu verlesen,
    e) dem Recht zur Vereidigung,
    f) der Zulässigkeit eines Untersuchungsausschusses zur Vorbereitung der Präsidentenanklage gemäß Artikel 61 GG (oder einer Abgeordnetenanklage, wie nach Landesverfassungsrecht zulässig).

Zur Realisierung der vorstehenden Empfehlungen schlägt die Kommission folgende Grundgesetzänderung vor:

„Artikel 44 (neu)

(1) Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden. Beweise, die von mindestens zwei stimmberechtigten Mitgliedern des Untersuchungsausschusses beantragt werden, müssen erhoben werden, es sei denn, daß sie offensichtlich außerhalb des Untersuchungsauftrages liegen.

(2) Den Vorsitz im Untersuchungsausschuß führt ein vom Bundestag gewähltes, im Untersuchungsausschuß nicht stimmberechtigtes Mitglied des Bundestages.

(3) Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet. Die Bundesregierung und ihre Mitglieder sind zur Vorlage aller vom Untersuchungsausschuß angeforderten Akten und Unterlagen verpflichtet, es sei denn, sie machen glaubhaft, daß durch die Vorlage erhebliche Nachteile für die äußere, innere oder wirtschaftliche Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder ihre Beziehungen zu anderen Staaten eintreten. Weigert sich ein Mitglied der Bundesregierung, Akten oder Unterlagen vorzulegen oder Aussagegenehmigungen zu erteilen, so kann der Untersuchungsausschuß eine Entscheidung der Bundesregierung verlangen. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.

(4) Die Beschlüsse der Untersuchungsauschüsse sind der richterlichen Erörterung entzogen. In der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhaltes sind die Gerichte frei.

(5) Der Zutritt von Mitgliedern des Bundesrates und der Bundesregierung sowie ihren Beauftragten zu den Sitzungen von Untersuchungsauschüssen des Bundestages kann für den Einzelfall auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.

(6) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das insbesondere die Rechte der Ausschußminderheit sicherzustellen hat."

1.3 Grundfragen und Einzelprobleme des parlamentarischen Untersuchungsrechts

1.3.1 Grundverständnis des parlamentarischen Untersuchungsrechts

Das Parlament bedarf eines geeigneten Untersuchungsverfahrens zur Aufklärung von Sachverhalten. Ein solches parlamentarisches Untersuchungsverfahren ist kein gerichtsähnliches Verfahren. Es dient vielmehr der Aufklärung tatsächlicher Sachverhalte mit parlamentarischen Mitteln zum Zweck einer politischen Bewertung. Daher erscheint es nicht zweckmäßig, die auf das gerichtliche Strafverfahren zugeschnittene Strafprozeßordnung auch künftig als Verfahrensgrundlage zu wählen — und zwar selbst dann nicht, wenn dieses Gesetz nicht unmittelbar, sondern nur sinngemäß angewendet werden soll. Im parlamentarischen Untersuchungsverfahren stehen nämlich in der Regel auf der einen Seite diejenigen, die sich von der Aufklärung der gestellten Fragen einen politischen Vorteil versprechen, und auf der anderen Seite diejenigen, die einen politischen Nachteil befürchten. Diese Positionen wechseln allerdings im Laufe des Untersuchungsverfahrens wegen einzelner Untersuchungsthemen möglicherweise mehrfach.

In dem Untersuchungsverfahren muß grundsätzlich für alle Seiten — unbeschadet der Besetzung des Untersuchungsausschusses nach Fraktionen — Waffengleichheit bestehen.

Der Untersuchungsausschuß ist der Ort, an dem alle Beteiligten in einem geordneten Verfahren Beweismittel zu den Fragen vortragen können, mit deren Untersuchung der Ausschuß beauftragt ist. Ungeachtet von Recht und Pflicht des Untersuchungsausschusses, die ihm unterbreiteten Beweise zu würdigen und dem Plenum einen bestimmten Antrag vorzulegen, bewerten das Ergebnis der Untersuchung letztendlich nicht das Parlament allein, sondern die öffentliche Meinung sowie das Volk. Das Volk kann allerdings in der Regel nicht das gesamte Untersuchungsverfahren in eigener Anschauung verfolgen. Es wird unterrichtet durch die Medien. Deshalb kommt der unparteiischen Berichterstattung über Untersuchungsverfahren eine entscheidende Bedeutung zu.

Geht man davon aus, daß es sich beim Untersuchungsverfahren um ein parlamentarisches und nicht um ein gerichtliches Verfahren handelt, so ergeben sich für die Gestaltung des Untersuchungsverfahrens folgende Konsequenzen:

1.3.2 Die Besetzung des Untersuchungsausschusses

Die Kommission spricht sich dafür aus, Untersuchungsausschüsse nur mit Mitgliedern des Parlaments zu besetzen. Da der Untersuchungsausschuß einem parlamentarischen Verfahren zur Kontrolle der Regierung einschließlich der Verwaltung oder zur Prüfung innerer Angelegenheiten des Parlaments dient, erfordert die Mitwirkung im Untersuchungsausschuß Kenntnisse des parlamentarischen Lebens. Außenstehende könnten sich schwerlich in die Bedingungen eines Untersuchungsverfahrens finden, das die Fortsetzung von Politik mit den spezifischen Mitteln einer parlamentarischen Untersuchung bedeutet. Die Mitglieder eines Untersuchungsausschusses können demnach nicht gesetzlich zur Unparteilichkeit verpflichtet sein. Man muß vielmehr davon ausgehen, daß die an einem derartigen Verfahren mitwirkenden Parlamentarier Persönlichkeiten sind, die es von ihrer sonstigen Tätigkeit her gewohnt sind, politisch zu handeln und hierbei in besonderem Maße auch das Mittel der kritischen und bisweilen selbst polemischen Auseinandersetzung zu benutzen. Dennoch wird man auch von einem Parlamentarier, der Mitglied eines Untersuchungsausschusses ist, erwarten müssen, daß er sein persönliches Verhalten der be-

sonderen Aufgabe dieses Gremium anpaßt und sich in dieser Eigenschaft bemüht, der Wahrheit zu dienen. Wenn die Kommission trotzdem dem Vorschlag nicht gefolgt ist, die Mitgliedschaft in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuß an die vorherige Ausübung herausgehobener Funktionen im Parlament (wie z. B. Vizepräsident, Fraktionsvorsitzender u. ä.) zu knüpfen, so einmal, weil dies bei länger dauernden Untersuchungsverfahren aus Gründen der persönlichen Arbeitskapazität häufig nicht mit der Ausübung derartiger Positionen vereinbar erscheint und zum anderen, weil die Kommission der Auffassung war, daß der Bundestag — wie der Geheimdienst-Untersuchungsausschuß in der 5. Wahlperiode bewiesen hat — auch ohne ausdrückliche Regelung zu einer entsprechenden Besetzung in Fällen von besonderer Bedeutung kommen wird. Die Tatsachenfeststellung im Untersuchungsverfahren ist weitgehend in die politische Auseinandersetzung hineingezogen, so daß legitimerweise auch taktisches Verhalten die Handlungen der Mitglieder bestimmt.

Verworfen wurde der Gedanke, daß das Verfahren des Untersuchungsausschusses objektiviert und insbesondere der Minderheit im Ausschuß eine bessere Chance eingeräumt werden könnte, wenn der Ausschuß nicht nur mit Parlamentariern, sondern auch mit Richtern — etwa der obersten Gerichtshöfe des Bundes — besetzt würde. Nach diesen Vorschlägen sollten neben den Abgeordneten etwa drei Richter in den Untersuchungsausschuß berufen werden, die an kein Parteiinteresse gebunden wären und deshalb von der einen oder anderen Seite überzeugt und hinzugewonnen werden könnten; dadurch sollte die Möglichkeit eröffnet werden, daß die Minderheit im Ausschuß zur Mehrheit werden könnte, sofern es ihr gelänge, die Richter von ihrer Auffassung zu überzeugen. Ziel einer solchen Besetzung war nicht nur ein besonders starker Minderheitenschutz, sondern auch der Zwang zur rationalen und sachlichen Argumentation in den Ausschußberatungen. Die Kommission war jedoch der Auffassung, daß in einem Untersuchungsausschuß immer politische Interessen zur Geltung kommen und auch ausgetragen werden sollen, zu deren Beurteilung und Einschätzung die nicht parlamentserfahrenen Richter weniger imstande wären; gerade weil es dem Untersuchungsausschuß nicht nur um die Sachaufklärung, sondern auch um die politischen Folgen seiner Arbeit und seiner Ergebnisse geht, sollte er ausschließlich Sache des Parlaments bleiben.

In diesem Zusammenhang wurde auch die Frage geprüft, ob die Mitglieder des Untersuchungsausschusses besondere Qualifikationen besitzen sollten. Insbesondere wurde erwogen, ob für den Vorsitz im Untersuchungsausschuß die Befähigung zum Richteramt von dem betreffenden Abgeordneten zu verlangen sei. Es wurde erörtert, ob eine solche Qualifikation des Vorsitzenden besonders geeignet sein könnte, den Ausschuß in Verfahrensfragen ohne Unsicherheit und unter Beachtung aller rechtsstaatlichen Grundsätze zu führen. Jedoch ist die Befähigung zum Richteramt nicht der einzige denkbare Nachweis für jene Qualifikation; vor allem aber würde durch die Schaffung einer solchen Voraussetzung der Kreis der für einen Ausschußvorsitz in Betracht kommenden Abgeordneten eingeengt und eine Ungleichbehandlung der Abgeordneten in dieser Frage eintreten. Außerdem ist jeder erfahrene Abgeordnete in der Lage, Verhandlungen unter Beachtung parlamentarischer Regeln unvoreingenommen zu leiten.

Die Kommission fordert von dem Vorsitzenden, der Parlamentarier sein muß und die Befähigung zum Richteramt nicht zu besitzen braucht, eine faire und unparteiische Verhandlungsleitung und Handhabung der Verfahrensordnung. Sie will verhindern, daß er Wortführer der Antragsteller oder Antragsgegner wird, und will daher seine Tätigkeit allein auf die formelle Verhandlungsleitung beschränkt wissen. Deshalb billigt sie ihm kein Stimmrecht im Untersuchungsausschuß zu. Sein Sitz soll aber auch nicht der Fraktion, der er angehört, auf die ihr zukommenden Sitze angerechnet werden. Die Vorsitzenden der Untersuchungsausschüsse sollen vielmehr vom Bundestag in der Reihenfolge der Stärke der Fraktionen gewählt werden. Ihre Abberufung durch den Bundestag soll auf Antrag des Präsidiums möglich sein, wenn sie ihre Pflichten gröblich verletzten oder wenn ein sonstiger wichtiger Grund vorliegt.

Die Mitglieder des Untersuchungsausschusses sollen hingegen von den Fraktionen in der für die Besetzung von Ausschüssen üblichen Weise benannt werden. Die Verteilung der Sitze soll nach der Stärke der Fraktionen erfolgen. Abgelehnt wurde damit eine paritätische Besetzung des Untersuchungsausschusses mit einer gleichen Anzahl von Mitgliedern des Parlaments, die zu den Antragstellern gehören, und solchen, die sich dem Antrag auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses nicht angeschlossen haben. Die Verwirklichung einer solchen Regel würde nämlich in der Praxis auf unüberwindliche Schwierigkeiten stoßen. Ließe sich zwar der Kreis der Antragsteller noch eingrenzen, so wäre doch kaum definierbar, wer denn die übrigen Mitglieder des Parlaments zu repräsentieren berufen sein könnte. Wenn — was in der Praxis aus naheliegenden politisch-psychologischen Gründen häufig der Fall ist — ein Untersuchungsausschuß einstimmig beantragt wird, liefe eine derartige Regelung leer. Sie muß immer auch dann versagen, wenn ein solcher Antrag nicht von geschlossenen Fraktionen, sondern von einer Gruppe von Abgeordneten ausgeht, die entweder nur einen Teil einer Fraktion darstellen oder sich aus mehreren Fraktionen rekrutieren, ohne daß diese sich alle oder zum Teil mit dem Antrag identifizieren.

Ein Untersuchungsausschuß soll aus höchstens neun stimmberechtigten Mitgliedern bestehen. Darunter sollen sich mindestens zwei Abgeordnete aus den Reihen der Antragsteller dieses Untersuchungsausschusses befinden. Wegen der Abberufung von stimmberechtigten Mitgliedern des Untersuchungsausschusses läßt die Kommission offen, ob sie nach den für ständige Ausschüsse geltenden Regeln oder nach besonderen Vorschriften erfolgen können soll.

Die Kommission hat keine Empfehlung zur Stellvertretung für den nicht stimmberechtigten Vorsitzenden und für die stimmberechtigten Mitglieder des Untersuchungsausschusses beschlossen. Sie überläßt es dem Verfahrensgesetz für Untersuchungsausschüsse, ob und mit welchen Rechten eine Stellvertretung zugelassen werden soll.

1.3.3 Das Untersuchungsverfahren

Durch die Anknüpfung an die Strafprozeßordnung sind im Verfahren des Untersuchungsausschusses eine Reihe von Problemen aufgetreten. Artikel 44 Abs. 2 GG bestimmt die sinngemäße Anwendung der Strafprozeßordnung für die Beweiserhebung des Ausschusses. Gerade in diesen Bereich paßt jedoch der Rückgriff auf strafprozessuale Bestimmungen häufig nicht. Oft sind es gerade die durch § 96 der Strafprozeßordnung richterlicher Aufklärung entzogenen Unterlagen, die der Ausschuß für eine erfolgreiche Tätigkeit benötigt. Ferner genießt im Strafverfahren ein zu vereidigender Zeuge besonderen Schutz durch ein Zeugnisverweigerungsrecht für bestimmte Fälle; ein Zeugnisverweigerungsrecht dieses Umfangs ist jedoch für das Verfahren des Untersuchungsausschusses häufig zu weit. Die Kommission befürwortet deshalb ein selbständiges Verfahrensgesetz.

Für das Verfahrensgesetz (Gesetz über das Untersuchungsverfahren) hat die Kommission sowohl Empfehlungen beschlossen, die vom Bundestag berücksichtigt werden sollen, als auch solche von denen er Abstand nehmen soll.

Der Untersuchungsauftrag darf gegen den Willen der Antragsteller nicht verändert werden. Außerdem geht die Kommission davon aus, daß die Einsetzung eines zweiten, parallel arbeitenden Untersuchungsausschusses insoweit unzulässig ist, als der Untersuchungsgegenstand des ersten konsumiert würde.

Die Kommission empfiehlt insbesondere, für Beweisanträge den Antrag von zwei der höchstens neun stimmberechtigten Ausschußmitglieder genügen zu lassen. Der Beweisbeschluß selbst soll von der Mehrheit gefaßt werden. Abgelehnt wurde der Vorschlag, daß ein Viertel der stimmberechtigten Mitglieder einem Beweisantrag widersprechen können soll, weil Beweise, die zum Untersuchungsthema gehören, nach den Vorstellungen der Kommission erhoben werden müssen und die Zurückweisung von Beweisanträgen, die rechtswidrig sind, Sache des Vorsitzenden sein soll. Ein Viertel der stimmberechtigten Mitglieder soll allerdings eine Änderung eines Beweisbeschlusses verhindern können, weil diese Minderheit selbst antragsfähig ist, so daß eine derartige Regelung der Vereinfachung und Rationalisierung des Verfahrens dient.

Wenn es auch zum Sinn des parlamentarischen Regierungssystems gehört, daß die gewählte Mehrheit sich auch in den Gliederungen des Parlaments durchsetzen kann, so müssen doch im Bereich der Sachaufklärung ausreichende Befugnisse der Minderheit vorhanden sein. Das Recht der Ausschußminderheit, die Beweiserhebung des Ausschusses maßgeblich mitbestimmen zu können, findet seine Grenze allerdings im Untersuchungsauftrag; wird dieser Rahmen offensichtlich verlassen, so braucht der Ausschuß die beantragte Beweiserhebung nicht durchzuführen.

Die Kommission spricht sich dafür aus, in der Verfahrensordnung eine Regelung der Beschlußfähigkeit des Untersuchungsausschusses zu treffen. Die konkrete Regelung stellt die Kommission dem Parlament anheim. Sie regt jedoch an, daß die Beschlußfähigkeit des Untersuchungsausschusses so lange fortgelten soll, bis sie angezweifelt wird. In verfahrensmäßiger Hinsicht empfiehlt die Kommission außerdem auf Grund der Erfahrungen der letzten Untersuchungsausschüsse, die Verlesung aller Akten und Urkunden nicht mehr zu verlangen, statt dessen lediglich ein Verwertungsverbot für Akten und andere Urkunden, die nicht verlesen wurden und von den Mitgliedern nicht gelesen werden konnten, vorzusehen. Schließlich soll der Vorsitzende nicht verpflichtet werden, die Protokolle über die Sitzungen des Untersuchungsausschusses zu unterzeichnen; ihm soll lediglich die Verpflichtung auferlegt sein, für die Erstellung des Protokolls Sorge zu tragen. Desgleichen soll der Vorsitzende nicht verpflichtet sein, den Bericht über die Arbeit des Untersuchungsausschusses an das Plenum zu entwerfen und zu unterzeichnen; ihn soll allerdings die Verantwortung für die Vorlage des Berichts an das Plenum treffen.

Die Kommission wendet sich gegen eine Voruntersuchung durch einen Vertreter des öffentlichen Interesses beim Bundestag oder durch einen dafür eingesetzten Unterausschuß. Eine Voruntersuchung würde die Verantwortung des Untersuchungsausschusses schmälern. Von einem Unterausschuß ließe sich die Konzentration auf die wesentlichen Tatsachenfeststellungen ebenso wenig wie vom Untersuchungsausschuß selbst erwarten. Bei der Beweiserhebung im Untersuchungsverfahren können kaum Tatsachenfeststellung und Beweiswürdigung voneinander getrennt werden. Die Würdigung der Untersuchungsfeststellungen unterliegt zudem politischer Beurteilung und Verantwortung. Eine Voruntersuchung könnte außerdem in der Praxis nicht vertraulich durchgeführt werden, so daß sie praktisch das ganze Untersuchungsverfahren antizipierte und das eigentliche Verfahren zu einer reinen Formsache ohne Interesse degradierte.

Eine Unterscheidung von Zeugen und Betroffenen soll nicht eingeführt werden. Obwohl eine Minderheit der Kommission die Auffassung vertrat, bei Untersuchungsausschüssen einiger Landtage habe sich eine solche Unterscheidung im Rahmen der Beweiserhebung als durchaus zweckmäßig bewährt, bildete sich die Meinung heraus, daß diese aus dem Strafprozeß stammende Differenzierung nicht in das System des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens passe. Während im Strafverfahren die Verwirklichung eines bestimmten festumrissenen Tatbestandes im Hinblick auf die persönliche Schuld eines Menschen erforscht wird, geht es im Untersuchungsausschuß um die Aufklärung eines objektiven Sachverhalts unter politischen Gesichtspunk-

ten. Sofern der Begriff der Schuld überhaupt in den Bereich der Politik übertragbar ist, wird es immer eine Frage des jeweiligen Standpunktes bleiben, was vorwerfbar in diesem Sinne ist. In der Politik kommt es darauf an, ob jemand Verantwortung für ein Tun oder Unterlassen trägt, wobei dies durchaus nicht nur sein eigenes zu sein braucht. Der politisch Verantwortliche muß nicht einmal von dem Geschehen gewußt haben, für das er dennoch ohne eigenes Verschulden einzustehen hat.

Die Kommission hat bei ihrer Entscheidung nicht verkannt, daß der Vorschlag, zwischen Zeugen und Betroffenen zu unterscheiden, auch von der Überlegung bestimmt war, dem Betroffenen einen gewissen Schutz zu gewähren, der etwa analog dem Schweigerecht des Angeklagten im Strafverfahren besondere Aussageverweigerungsrechte hätte vertretbar erscheinen lassen. Die Kommission hat jedoch auch in diesem Punkte eine Parallele zwischen dem Strafprozeß und dem parlamentarischen Untersuchungsverfahren verneint. Ist dort dem Angeklagten die Schuld nachzuweisen, so daß er nicht gezwungen werden darf, sich durch wahrheitsgemäße Aussagen selbst zu belasten, so kommt es vor einem parlamentarischen Untersuchungsausschuß in erster Linie darauf an, objektive Mißstände im staatlichen Bereich aufzuspüren und die Voraussetzung für ihre Beseitigung zu schaffen. Ziel des Untersuchungsverfahrens ist, eine ordnungsgemäße, saubere und zweckmäßige Regelung der öffentlichen Verwaltung zu gewährleisten, nicht aber persönliche Vorwürfe gegen einzelne Personen zu erheben. Darüber hinaus würde in der Praxis die Unterscheidung zwischen (bloßer) Zeugenschaft und Betroffensein sehr schwer zu ziehen sein und damit zu in der Sache unfruchtbaren Auseinandersetzungen und Bewertungsdifferenzen im Untersuchungsausschuß führen, die Sachaufklärung also nur behindern.

Die Kommission spricht sich außerdem gegen eine Vereidigung durch den Untersuchungsausschuß aus. Der Eid hat nur wegen der analogen Anwendung der Strafprozeßordnung Eingang in das Verfahren der Untersuchungsausschüsse gefunden. Im Untersuchungsausschuß hat aber der Betroffene eine völlig andere Stellung als ein Zeuge im Gerichtsverfahren; einmal ist die Möglichkeit der Aussageverweigerung im Untersuchungsverfahren enger zu fassen, zum anderen besitzt der Untersuchungsausschuß nicht die Unbefangenheit des Gerichts, sondern ist immer als „befangen" im Sinne der parteipolitischen Interessenbindung anzusehen. Sollte die Vereidigung nicht überhaupt abgeschafft werden, so empfiehlt die Kommission ein besonderes Verfahren für die Eidesabnahme, um zu gewährleisten, daß der Betroffene nicht in der besonderen Atmosphäre der Ausschußverhandlung mit ihrer Turbulenz und ihren vielfältigen politischen Spannungen zur Eidesleistung gezwungen wird. Der Eid soll vielmehr außerhalb der Sitzung nachträglich auf die schriftliche Aussage des zu Vereidigenden von einem Richter abgenommen werden. Eine Mindermeinung in der Kommission sprach sich für die Abnahme der Eidesleistung durch den Ausschußvorsitzenden mit der Begründung aus, wer vom Parlament zum Vorsitzenden eines Untersuchungsausschusses bestimmt werde, habe sicherlich die gleiche Qualifikation zur Objektivität, wie sie ein Richter am Amtsgericht besitze. Die Kommission meinte jedoch, der Richter gewährleiste besser als der Ausschußvorsitzende, der zudem nicht unbedingt die Befähigung zum Richteramt zu besitzen braucht, die zur Objektivität der Eidesabnahme notwendige Distanz zum Ausschußverfahren.

Die Kommission geht ferner davon aus, daß bei Wegfall der Vereidigung ein gewisser Druck zur Erlangung wahrheitsgemäßer Aussagen noch erforderlich bleibt; deshalb soll in ein Verfahrensgesetz für den Untersuchungsausschuß eine Pflicht zur wahrheitsgemäßen Aussage einschließlich entsprechender Sanktionsmöglichkeiten aufgenommen werden. Dementsprechend soll auch ein persönliches Zeugnisverweigerungsrecht vorgesehen werden, das allerdings enger als in der Strafprozeßordnung gefaßt werden müßte. Damit ist jedoch nicht der Fall der beamtenrechtlichen Aussagegenehmigung berührt, sondern nur der persönliche Schutz der Auskunftspersonen (Zeugen).

Schließlich spricht sich die Kommission gegen die Zulässigkeit eines Untersuchungsausschusses zur Vorbereitung der Präsidentenanklage nach Artikel 61 GG aus. Desgleichen empfiehlt sie nicht, Untersuchungsausschüsse zur Vorbereitung von Abgeordnetenanklagen, wie sie nach einigen Landesverfassungen zugelassen sind, zu gestatten. Die Kommission ist nämlich der Meinung, daß ein aktuelles Bedürfnis für solche Anklagen nicht erkennbar ist und daher Regelungen, die über das geltende Recht hinausgehen, nicht zweckmäßig sind.

1.3.4 Das Verhältnis zur Bundesregierung

Nach Artikel 43 Abs. 2 GG hat die Bundesregierung — ebenso der Bundesrat — auch zu allen Sitzungen von Untersuchungsausschüssen Zutritt. Daraus kann sich ein Problem ergeben, falls sich die Ermittlungen des Ausschusses gerade auf den Bereich der Bundesregierung beziehen; eine Anwesenheit von Vertretern der Bundesregierung kann sich hemmend auf die Arbeit des Ausschusses auswirken, insbesondere auch ihre Transparenz beeinträchtigen, wenn die unerwünschte Anwesenheit von Regierungsvertretern des Bundes oder der Länder dann dazu führt, daß bestimmte Fragen außerhalb der öffentlichen Sitzungen im Wege informeller Besprechungen behandelt werden. Andererseits betreffen die Aufträge von Untersuchungsausschüssen nicht regelmäßig den Bereich der Bundesregierung und noch seltener den des Bundesrates oder einzelner seiner Mitglieder. Daher wäre es falsch, ihre Anwesenheit generell auszuschließen. Die Kommission hält es deshalb lediglich für erforderlich, die Möglichkeit zur Einschränkung des Anwesenheitsrechts und Rederechts der Bundesregierung, des Bundesrates, ihrer Mitglieder sowie ihrer Beauftragten zuzulassen. Der Ausschluß dieser sonst Zutritts- und Redeberechtigten soll jedoch nur jeweils für den Einzelfall — d. h. für ganz bestimmte Sitzungen — gelten und durch einen konkreten Beschluß des Untersuchungsausschusses an-

geordnet werden. Dabei befürwortet die Kommission, daß nur für die internen Beratungen des Ausschusses das Anwesenheits- und Rederecht generell für alle aus Artikel 43 Abs. 2 GG Berechtigten eingeschränkt werden darf, während für die Beweisaufnahme und andere Sitzungen (einschließlich der nichtöffentlichen und geheimen) nur der Ausschluß einzelner Personen zulässig sein soll. Die Kommission hat in diesem Zusammenhang z. B. an im öffentlichen Dienst Tätige gedacht, die sich bei gleichzeitiger Anwesenheit von Vorgesetzten bei ihrer Aussage unfrei oder befangen fühlen könnten, sowie an Personen, die später noch als Zeugen gehört werden sollen, und deren Mitarbeiter.

Die Arbeit des Untersuchungsausschusses wird erschwert, wenn die Bundesregierung die vom Ausschuß verlangten Informationen verweigert, indem sie die Aussagegenehmigung für ihre Bediensteten nicht erteilt oder angeforderte Akten und Unterlagen nicht vorlegt. Hier stellte sich eine sachliche und eine verfahrensmäßige Frage. Sachlich ging es darum, ob die Erklärung der obersten Bundesbehörden, daß das Bekanntwerden dem Wohle des Bundes Nachteile bereiten würde, zur Verweigerung der Aktenvorlage und der Aussagegenehmigung genügt. Verfahrensmäßig ging es darum, welche Regelung im Konfliktfall zwischen Untersuchungsausschuß und Bundesregierung zu treffen ist.

In sachlicher Hinsicht war die Kommission der Auffassung, daß der Begriff „Wohl des Bundes" zu allgemein ist und der Konkretisierung bedarf, daß nicht jeder, sondern nur ein erheblicher Nachteil, den die Bundesrepublik Deutschland zu erwarten habe, das Aufklärungsinteresse des Parlaments überwiegen dürfe, und daß schließlich der erhebliche Nachteil nicht nur behauptet, sondern auch glaubhaft gemacht wird, daß also Tatsachen angeführt werden müssen, aus denen sich ein hoher Wahrscheinlichkeitsgrad für die erhebliche Benachteiligung ergibt.

Die Konkretisierung brachte die Kommission in Artikel 44 Abs. 3 (neu) in vierfacher Hinsicht zum Ausdruck, und zwar im Hinblick auf die Beziehungen zu anderen Staaten sowie auf die äußere, auf die innere und auf die wirtschaftliche Sicherheit der Bundesrepublik. Diese Begriffe überschneiden sich teilweise, haben aber jeder für sich einen festen Kern. Dies gilt auch für die wirtschaftliche Sicherheit, auf deren ausdrückliche Erwähnung die Kommission wegen der zunehmenden Bedeutung dieses Faktors für die weitere Entwicklung der Bundesrepublik Wert legte. Mit dieser Aufzählung wollte die Kommission zum Ausdruck bringen, daß nur sachliche Kriterien zählen, nicht aber formale. Aus diesem Grunde hat sie einen besonderen Schutz des Beratungsergebnisses der Bundesregierung als solches ohne Rücksicht auf seinen sachlichen Inhalt abgelehnt. Die Kommission hat damit nicht den Artikel 32 der Hamburgischen Verfassung übernehmen wollen.

Die Kommission wollte andererseits mit dieser Aufzählung nicht zum Ausdruck bringen, daß nicht auch schutzwürdige Rechte und Interessen von Privatpersonen und juristischen Personen aus dem Gesichtspunkt des Grundrechtsschutzes zu berücksichtigen sind. Die Kommission hielt dies in extrem gelagerten Fällen, in denen eine schwerwiegende Rufschädigung oder die fühlbare Beeinträchtigung der Existenzgrundlage mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu befürchten ist, nicht für ausgeschlossen. Die Kommission erkannte diesen Punkt als bedeutsam und regelungsbedürftig an, wobei sie offen ließ, ob bereits der einfache Gesetzgeber aus der unmittelbaren Geltung der Grundrechte hierzu ermächtigt oder unter Umständen sogar verpflichtet ist oder ob es einer Konkretisierung der Befugnisse unter dem Gesichtspunkt der Abwägung mit dem Aufklärungsinteresse des Parlaments bedarf.

Die Notwendigkeit der Glaubhaftmachung trägt der Tatsache Rechnung, daß in einem demokratisch regierten Staat die Weigerung der Regierung, an der parlamentarischen Aufklärung von Mißstandsfällen mitzuwirken, in die die Exekutive verwickelt ist, sich einer kritischen Öffentlichkeit gegenüber nur mit wirklich überzeugenden Begründungen durchsetzen läßt. Im übrigen sind die Fälle, in denen die Bundesregierung ihre Mitwirkung an der parlamentarischen Aufklärung aus Sicherheitsgründen verweigert hat, äußerst selten gewesen.

Während die Kommission sich über die Notwendigkeit der Konkretisierung und der Glaubhaftmachung im wesentlichen einig war, wurden jedoch Bedenken gegen das Geltenlassen eines nur durch das Merkmal der Erheblichkeit qualifizierten Nachteils geltend gemacht. Sie stützte sich darauf, daß es eine unangemessene Beschränkung der der Bundesregierung auferlegten Verantwortlichkeit bedeute, wenn sie gehindert werde, Schaden von der aufgezeigten Art zu verhüten, dessen Erheblichkeit sich unter Umständen erst nach einer im Augenblick nur schwer überschaubaren Entwicklung in der Zukunft herausstellen könne. Die Pflicht, die Art der Schäden und Tatsachen anzugeben, die den Eintritt wahrscheinlich machen, gewährleiste im übrigen, daß dieser Sicherheitsschutz nicht mißbraucht werden könne. Die Kommission war dagegen der Meinung, daß mit dem Merkmal der Erheblichkeit im Grunde genommen nur eine bisher im Gang befindliche Entwicklung folgerichtig zu Ende geführt wird. Denn das Aufklärungsinteresse des Parlaments habe verfassungsrechtlich einen hohen Wert, der es rechtfertige, unbedeutende Nachteile im außenpolitischen oder sicherheitsmäßigen Bereich hinzunehmen, wenn dadurch die Voraussetzungen für die praktische Gewährleistung des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung geschaffen werden.

In verfassungsmäßiger Hinsicht ist die Kommission der Auffassung, daß es der Einführung einer Konfliktregelungsinstanz nicht bedarf. Die Notwendigkeit der Glaubhaftmachung einer qualifizierten und konkretisierten Gefahrenlage einerseits und die bereits bestehenden verfassungsgerichtlichen Befugnisse andererseits erschienen ihr ausreichend.

Die Kommission hat daher ebenso Anträge abgelehnt, einen Ausschuß für die Angelegenheiten der Nachrichtendienste, das Bundesverfassungsgericht unmittelbar oder den Untersuchungsausschuß

selbst mit der Entscheidung über die Zulässigkeit der Verweigerung der Aktenvorlage und der Aussagegenehmigungen zu betrauen, sowie Anträge, eine uneingeschränkte Aktenvorlagepflicht der Bundesregierung einzuführen. Es soll vielmehr über ein entsprechendes Ersuchen des Untersuchungsausschusses zunächst der zuständige Minister entscheiden; verweigert dieser die Bereitstellung der gewünschten Informationen, so soll der Ausschuß die Entscheidung der Bundesregierung herbeiführen können. Die Kommission vertritt die Ansicht, daß die Durchführung dieses Entscheidungsverfahrens verfassungsrechtlich abgesichert sein muß. Gegen die Entscheidung der Bundesregierung hält die Kommission die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts nach Artikel 93 Abs. 1 Nr. 1 GG für zulässig, weil es sich um einen Organstreit handelt.

2 Enquete-Kommissionen

2.1 Problemstellung

In der 5. Wahlperiode hat der Bundestag in § 74 a seiner Geschäftsordnung die Rechtsgrundlage für die Einrichtung von Enquete-Kommissionen als neue Institution „zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe" geschaffen. Als Grundlage in der Verfassung stand hierfür außer dem Grundsatz der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments (Artikel 40 Abs. 1 Satz 2 GG) nur Artikel 44 GG zur Verfügung. Dieser Grundgesetzartikel deckt jedoch Zweck und Arbeitsweise dessen, was der Bundestag mit der Schaffung der Enquete-Kommissionen erreichen wollte, nur äußerst unvollkommen: sollten doch weder Mißstände aufgedeckt noch Informationen zur Kontrolle der Regierung beschafft werden, wie es die klassische Aufgabe der Untersuchungsausschüsse war und ist. Zweck der Enquete-Kommisionen sollte es vielmehr sein, die Gesetzgebungsarbeit des Bundestages vorzubereiten. Das Parlament sollte sich direkt, nicht nur durch den Filter der Regierung, diejenigen Informationen aus dem gesellschaftlichen Bereich verschaffen können, die es in den Stand setzen, frühzeitig gesellschaftliche Anforderungen zu erkennen und der parlamentarischen Arbeit zugrunde zu legen. Diese Aufgabenstellung unterscheidet sich nicht nur in der Sache grundsätzlich von Mißstandsuntersuchungen, sie muß auch im Bewußtsein der Bevölkerung deutlich von diesen abgehoben werden, soll ihr Zweck erreicht werden. Auch verfahrensmäßig eignet sich das von Artikel 44 GG zur Verfügung gestellte Instrumentarium überhaupt nicht zur Mobilisierung von Sachverstand und Tatsachenmaterial für zukünftige Gesetzgebungsaufgaben besonderen Umfangs oder besonderer Schwierigkeit. So ist es z. B. für die Erreichung dieses Zieles vollkommen unzureichend, daß die Verfassung in zumindest analoger Anwendung des Artikels 43 Abs. 1 GG den Enquete-Kommissionen des Bundestages (obwohl sie nicht Ausschüsse im Sinne der Geschäftsordnung sind) Auskunftsansprüche zwar gegen die Bundesregierung, nicht aber gegen Private einräumt. Aber auch die personelle Besetzung, die bei den klassischen Untersuchungsausschüssen auf Parlamentsmitglieder beschränkt ist und bleiben sollte, muß bei den Enquete-Kommissionen sinnvollerweise auf Sachverständige, die außerhalb des Bundestages stehen, sowie Länder- und Kommunalvertreter mit gleichem Stimmrecht erweitert werden können.

2.2 Empfehlungen der Kommission

Aus den aufgezeigten Gründen ist die Kommission zu dem Ergebnis gelangt, daß als Rechtsgrundlage für die Arbeit der Enquete-Kommissionen eine besondere Verfassungsnorm und ein allgemeines Verfahrensgesetz geschaffen werden sollten. Damit würde eine Tätigkeit des Parlaments verfassungsrechtlich institutionalisiert, die eine erhebliche Bedeutung sowohl für eine erfolgreiche Arbeit des Bundestages als auch für dessen Stellung der Regierung gegenüber gewinnen dürfte.

Die Kommission hat — um ihre Aufgabenstellung bereits im Namen deutlich zu machen — auch überlegt, ob für den Begriff „Enquete-Kommission" eine bessere Bezeichnung gefunden werden könne; sie hat Vorschläge wie „Grundlagenkommission", „Erforschungskommission", „Vorbereitungskommission", „Kommission für besondere Aufgaben", „Sonderkommission des Bundestages", „Kommission für ...", „Parlamentarische Kommission für ..." und „Bundestagskommission für ..." erwogen, hielt aber keinen für überzeugend geeignet.

Zur Stellung und zu den Befugnissen von Enquete-Kommissionen empfiehlt die Kommission:

a) Zur Vorbereitung von umfangreichen und bedeutsamen Gesetzen oder Planungen staatlicher Aufgaben kann der Bundestag Enquete-Kommissionen einsetzen.

b) Die Befugnisse der Enquete-Kommissionen gegenüber Bundes- oder Landesbehörden umfassen alle dafür erforderlichen Auskunftsrechte im Rahmen der bisherigen Staatspraxis; dazu gehören insbesondere der Anspruch auf Vorlage und Auslieferung von Akten, Urkunden und Unterlagen, der Anspruch auf schriftliche und mündliche Auskünfte und auf die Durchführung von Anhörungen sowie der Anspruch auf Durchsetzung dieser Befugnisse durch Sanktionsdrohungen.

c) Soweit dies zur Erreichung des Untersuchungszwecks erforderlich ist, sind die Enquete-Kommissionen auch gegenüber natürlichen und juristischen Personen und Personengesellschaften mit den erforderlichen Befugnissen auszustatten; dazu gehört auch der beschränkte Zugriff auf die dem Steuer-, Bank- oder Geschäftsgeheimnis unterliegenden Informationen, wobei die Verwertung solcher Informationen nur zur Herstellung genereller Datenübersichten zulässig sein soll. Die Rechte einzelner juristischer oder natürlicher Personen sollen geschützt werden. Hierzu sind Vorschriften über die Vertraulichkeit erforderlich.

d) Zur Begründung dieser Befugnisse ist eine entsprechende Anwendung von Artikel 44 GG nicht ausreichend; wegen des begrifflichen und institutionellen Unterschieds zwischen Enquete-Kommissionen und Untersuchungsausschüssen ist vielmehr eine besondere gesetzliche Begründung der Befugnisse vorzunehmen. Die in Artikel 43 Abs. 1 GG verankerten Auskunftsrechte des Bundestages reichen nur gegenüber der Bundesregierung für den Auftrag der Enquete-Kommissionen aus.

e) Stellung und Aufgaben der Enquete-Kommissionen, die auch Rechte gegenüber Privaten bedingen, sind in einem besonderen Artikel 44 a (neu) des Grundgesetzes zu verankern. Die gesetzliche Einzelregelung von Verfahren und Befugnissen soll durch ein generelles Gesetz einheitlich für alle Enquete-Kommissionen, die Einzelregelung der Befugnisse für jede einzusetzende Enquete-Kommission im jeweiligen Einsetzungsbeschluß erfolgen. Ein Mantelgesetz, in dem neben Verfahren und Befugnissen der Enquete-Kommissionen auch diejenigen anderer parlamentarischer Ausschüsse geregelt würden, ist nach der Ansicht der Kommission nicht empfehlenswert, weil es sich bei den Enquete-Kommissionen um Gremien handelt, die sich von allen anderen parlamentarischen Ausschüssen prinzipiell durch ihre Zusammensetzung, Arbeitsweise und Außenwirkung unterscheiden, so daß die wenigen regelungsbedürftigen Gemeinsamkeiten keine einheitliche Lösung rechtfertigen — im Gegenteil: Es dürfte sogar sehr unzweckmäßig sein, so Verschiedenes in einem einheitlichen Gesetz zusammenzufassen.

Die Realisierung dieser Vorschläge macht die Einfügung eines neuen Artikels 44 a in das Grundgesetz erforderlich. Er bietet zugleich die Grundlage für die nötige Ausführungsgesetzgebung. Die Kommission empfiehlt, Enquete-Kommissionen durch die folgende Einfügung eines Artikels 44 a verfassungsrechtlich zu verankern:

„Artikel 44 a (neu)

(1) Der Bundestag kann zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachgebiete Enquete-Kommissionen einsetzen, denen auch Mitglieder angehören dürfen, die nicht Abgeordnete sind.

(2) Die Enquete-Kommissionen können alle für ihren Auftrag erforderlichen Beweise erheben. Die Einzelheiten sind in einem besonderen Gesetz zu regeln, das auch das sonstige Verfahren festlegt. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.

(3) Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts und Amtshilfe verpflichtet."

2.3 Stellung, Aufgaben und Befugnisse der Enquete-Kommissionen

Die Enquete-Kommission dient der Tätigkeit des Parlaments im Bereich von Gesetzgebung und politischer Planung. Gerade unter dem Aspekt längerfristiger Aufgabenplanung durch die Regierung kann die Enquete-Kommission dazu beitragen, das Parlament zu einer planvolleren Behandlung größerer Aufgabenbündel zu bewegen. Damit wird nicht nur die politische Entscheidung im Einzelfall verbessert, sondern auch die planerische Abstimmung der einzelnen Gesetzgebungsvorhaben durch das Parlament gefördert. Neben der wünschenswerten Befruchtung der parlamentarischen Gesetzgebungsarbeit liegt darin zugleich ein Element zur Verbesserung der Kontrolle der Regierungstätigkeit durch das Parlament. Die Enquete-Kommission kann damit auch einen Beitrag zur Stärkung der politischen Position des Parlaments leisten.

2.3.1 Befugnisse der Enquete-Kommissionen

Um diese Möglichkeiten realisieren zu können, bedarf die Enquete-Kommission relativ weitreichender Untersuchungsbefugnisse. Dem Parlament fließen die Informationen und Erfahrungen aus dem Verwaltungsbereich nicht, wie der Regierung, automatisch zu; ihm muß daher ein Zugang zu den Informationen aus dem Bereich der Verwaltungsbehörden verschafft werden. Ferner kann die Enquete-Kommission den Status und die Entwicklung einzelner gesellschaftlicher Bereiche nur dann zutreffend beurteilen, wenn sie auch aus dem privaten Bereich umfassende und genaue Informationen erhält; sie muß also auch von Dritten Auskünfte verlangen können.

Die Kommission hat deshalb erörtert, welche Befugnisse der Enquete-Kommission gegenüber Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie ihren Behörden einerseits und gegenüber natürlichen und juristischen Personen sowie Personengesellschaften andererseits einzuräumen sind und welche Grenzen solchen Befugnissen gezogen werden müssen.

2.3.1.1 Befugnisse im Bereich der öffentlichen Verwaltung

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist davon auszugehen, daß die Enquete-Kommission grundsätzlich Anspruch auf Vorlage und Auslieferung von Akten, Urkunden und Unterlagen sowie auf schriftliche und mündliche Auskünfte von Behörden oder deren Bediensteten haben muß; ebenfalls sollte die Veranstaltung von Anhörungen zum Beratungsgegenstand der Kommission möglich sein. Zu diesen grundsätzlichen Befugnissen gehört auch untrennbar die Möglichkeit, sie durch entsprechende Sanktionen durchsetzen zu können.

2.3.1.2 Grenzen des Auskunftsrechts aus dem bundesstaatlichen Aufbau

Im öffentlichen Bereich können sich Grenzen des Auskunftsanspruchs einmal ergeben aus dem bundesstaatlichen Aufbau. Die Frage ist hier, ob die Enquete-Kommission auch im Länderbereich über die Grundsätze der Amtshilfe hinaus Auskunft und Aktenvorlage verlangen kann und insbesondere, ob sie sich damit an jede geeignete Auskunftsperson wenden kann oder etwa nur an die Landesregierung als ganze oder an die Ressortchefs. Probleme

könnten sich daraus ergeben, daß hier eine systemwidrige Art der Bundesaufsicht auch über ländereigene Angelegenheiten geschaffen würde. Ferner könnte durch direkte Inanspruchnahme nachgeordneter Behörden der Länder eine Umgehung der Dienstwege mit der weiteren Folge von Konflikten innerhalb des Landes selbst bewirkt werden.

Die Kommission sieht die Begrenzungslinien für die Auskunftsansprüche der Enquete-Kommission einmal in ihrem Auftrag, die Gesetzgebung des Bundes vorzubereiten, zum anderen in der Bundestreue der Länder und schließlich in der bisherigen Entwicklung der Staatspraxis, die eine anerkannte Rechtsquelle für das Staatsrecht darstellt. Unter dem ersten dieser drei Gesichtspunkte ergibt sich damit eine Orientierung an den Grundgedanken der Artikel 83 ff. GG, die sich zwar nur auf die Ausführung, nicht auf die Vorbereitung von Bundesgesetzen beziehen, deren Verteilungssystem aber auch für die Beziehungen der Enquete-Kommission zu den Ländern zu beachten ist. Unter dem zweiten Gesichtspunkt ergibt sich eine grundsätzliche Pflicht zur Kooperation für die Länder, deren Pflicht zum bundesfreundlichen Verhalten auch bei der Gesetzesvorbereitung des Bundes besteht. Die bisherige Staatspraxis schließlich stellt sich so dar, daß auch schon bisher bei der Informationsbeschaffung der Bundestagsausschüsse, insbesondere auch bei den Anhörungen, die Länder und einzelne Beamte der Verwaltungshierarchie der Länder um Äußerungen und Stellungnahmen gebeten wurden, ohne daß sich Kompetenzprobleme, Zurückhaltung der Länderbehörden und -bediensteten oder spätere Konflikte zwischen Landesbeamten und ihren Dienstherren gezeigt hätten.

Bei dieser Sachlage hält es die Kommission für notwendig und zulässig, der Enquete-Kommission alle erforderlichen Auskunftsrechte gegenüber den Landesbehörden im Rahmen der bisherigen Staatspraxis einzuräumen.

2.3.1.3 Grenzen des Auskunftsrechts aus dem Prinzip der Gewaltenteilung

Eine weitere Grenze für die Befugnisse der Enquete-Kommission könnte sich aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz ergeben. Ein unmittelbarer Auskunftsanspruch der Enquete-Kommission gegenüber den betroffenen Stellen der Bundesregierung könnte dabei als Durchbrechung der Zuständigkeitsregelungen innerhalb der Exekutive, insbesondere als eine Mißachtung des Vorbehalts auf eigene Erledigung durch den zuständigen Ressortchef und generell als Einmischung in die Aufgabe der Exekutive angesehen werden. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, daß es vor allem Sache der Bundesregierung selbst ist, mögliche Konflikte durch Kommunikation und Kooperation zu verhindern, und daß es im Hinblick auf das tatsächliche Verhältnis von Bundestagsmehrheit und Bundesregierung zu schwerwiegenden Unzuträglichkeiten in der Praxis nicht kommen dürfte. Auch insoweit gibt die geltende Staatspraxis eine ausreichende Richtschnur für die Befugnisse der Enquete-Kommissionen.

2.3.1.4 Grenzen des Auskunftsrechts aus Gründen des Geheimschutzes

Schließlich könnte das Geheimhaltungsinteresse der Bundesregierung wegen möglicher Gefährdung der Sicherheit und des öffentlichen Wohls der Bundesrepublik die Auskunftsbefugnisse der Enquete-Kommission beschränken. Hier gilt jedoch ähnliches wie bei den Befugnissen des Untersuchungsausschusses: Die Regierung kann schon heute nicht gezwungen werden, durch Auskünfte an die Enquete-Kommission ein echtes Sicherheitsrisiko einzugehen, und eine Enquete-Kommission wird ein ausreichend und konkret begründetes Geheimhaltungsinteresse der Exekutive auch gelten lassen müssen.

2.3.1.5 Auskunftsrechte im Bereich des Privatrechts

Die Befugnisse der Enquete-Kommission gegenüber Privaten können problematisch werden und einer Beschränkung bedürfen, wenn es um den Zugriff auf geheimhaltungsbedürftige Informationen aus der Privat- oder Intimsphäre oder um dem Berufs-, Bank-, Steuer- und Geschäftsgeheimnis unterliegende Informationen geht. Die Kommission geht davon aus, daß die Enquete-Kommission grundsätzlich auch Auskünfte dieser Art erhalten muß, wenn sie ihrem Auftrag gerecht werden will. Der Staat kann auf allen Gebieten durch Gesetz — etwa über die Volkszählung, die Auskunftspflichtverordnung und die Statistik für Bundeszwecke — Auskunftsbefugnisse begründen, die ihre Grenzen allein im Grundrechtskatalog finden. Für den Bereich der Enquete-Kommission ergeben sich somit Schutzinteressen der Betroffenen vor allem aus den Artikeln 1 und 2 GG im Sinne des Schutzes der Privatsphäre sowie der allgemeinen Handlungsfreiheit auch im wirtschaftlichen Bereich.

2.3.1.6 Notwendige Beschränkungen des Auskunftsrechts

Die Kommission ist deshalb der Auffassung, daß sich der Anspruch der Enquete-Kommission auf Aktenvorlage und Auskunft gegenüber Privaten auch auf Gegenstände beziehen soll, die dem Berufs-, Steuer-, Bank- oder Geschäftsgeheimnis unterliegen; jedoch sind solche Informationen nicht in der Form von Einzelerkenntnissen über bestimmte Personen oder Wirtschaftsbetriebe in die Beratung der Enquete-Kommission einzuführen, sondern nur in der Form von Zusammenfassungen, Statistiken und Übersichten. Dadurch ist auch ausgeschlossen, daß die so gewonnenen Informationen an Unbefugte — Steuerbehörden, andere staatliche Behörden, Konkurrenzunternehmen im wirtschaftlichen Bereich — gelangen. In ein Verfahrensgesetz über die Enquete-Kommissionen sind Strafdrohungen gegen die Mitglieder und Mitarbeiter für mißbräuchliche Verwendung solcher Erkenntnisse oder Geheimnisbruch aufzunehmen. Schließlich sollen die Sanktionsdrohungen der Kommission gegenüber den Auskunftspersonen je nach dem Auftrag der Enquete-Kommission — also im Sinne der Gewichtigkeit — differenziert werden.

2.3.2 Begründung der Befugnisse

Die Kommission stand vor der Frage, ob die Befugnisse der Enquete-Kommission aus dem für die Un-

tersuchungsausschüsse geltenden Artikel 44 GG oder aber aus anderen, eventuell noch zu erlassenden Normen entnommen werden sollen. Die Enquete-Kommission soll im Bewußtsein der Bevölkerung, insbesondere in dem möglicher Auskunftspersonen, vom Untersuchungsausschuß deutlich abgehoben werden, der durch „Mißstands-Enqueten" weitgehend bestimmt ist; deshalb wäre es ungünstig, die Enquete-Kommission von ihren Befugnissen her an Artikel 44 GG anzubinden und damit die Assoziation zu Mißstandsuntersuchungen herbeizuführen. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Kommission der Auffassung, daß Stellung und Aufgaben der Enquete-Kommission in einer besonderen, neuen Grundgesetzbestimmung verankert werden müssen. Das ist insbesondere deshalb erforderlich, weil die Enquete-Kommission zwar nach Artikel 43 Abs. 1 GG ausreichende Auskunftsansprüche gegenüber der Bundesregierung geltend machen könnte, diese Bestimmung jedoch Auskunftsrechte gegenüber Behörden und Privatpersonen nicht abdeckt. Auch unter dem Gesichtspunkt der erforderlichen Gewichtung des neuen Instituts soll deshalb ein besonderer Artikel 44 a (neu) in die Verfassung aufgenommen werden.

2.3.3 Gesetzestechnisches Vorgehen bei den Verfahrensregeln

Für die gesetzliche Begründung des Verfahrens der Enquete-Kommission bieten sich vor allem zwei Möglichkeiten an: ein besonderes Gesetz für jede konkrete Enquete oder ein allgemeines Gesetz über das Verfahren von Enquete-Kommissionen.

Eine Minderheit der Kommission hat sich dafür ausgesprochen, für jede durchzuführende Enquete ein besonderes Gesetz zu erlassen. Dafür spricht, daß Verfahren und Befugnisse der jeweiligen Enquete-Kommission präzise auf den spezifischen Auftrag zugeschnitten werden können; das ist insbesondere auch im Hinblick auf die Rechte gegenüber Privaten von erheblicher Bedeutung. Würden der Institution der Enquete-Kommission in einem generellen Gesetz so weite Befugnisse von vornherein eingeräumt, so könnte die Folge ein Mißtrauen gegenüber der neuen Institution sein.

Die Kommission hat sich für ein allgemein gefaßtes generelles Gesetz für alle Enquete-Kommissionen ausgesprochen. Die Einzelregelung der Befugnisse der jeweiligen Enquete-Kommission soll im Einsetzungsbeschluß erfolgen, so daß eine genaue Umgrenzung der Rechte entsprechend den sehr verschiedenen denkbaren Untersuchungsgegenständen möglich bleibt. Durch ein generelles Gesetz wird sich wiederholende Gesetzgebungsarbeit vermieden, eine frühzeitige Einengung der Möglichkeiten der neuen Institution verhindert und diese Einrichtung im Bewußtsein der Öffentlichkeit deutlich verankert. Durch die Empfehlung, im jeweiligen Einsetzungsbeschluß die Einzelregelung der Befugnisse der betreffenden Enquete-Kommission vorzunehmen, wird der Zwang beseitigt, beim Erlaß eines generellen Gesetzes für alle Enquete-Kommissionen jede denkbare Einzelheit perfektionistisch zu regeln, mit der Folge, daß die Einsetzung einer Enquete-Kommission in der späteren parlamentarischen Praxis an Auseinandersetzungen wegen der zu differenzierten Regelungen scheitern könnte. Ein allgemeiner gehaltenes generelles Gesetz schafft demgegenüber die Möglichkeit, die Einsetzung einer Enquete-Kommission zu beschließen und erst sodann die erforderlichen Befugnisse genau auf den Untersuchungsauftrag zuzuschneiden. Die Befürchtung des Mißbrauchs zu weit gefaßter Befugnisse durch eine Enquete-Kommission hielt die Kommission für unbegründet, da die Inanspruchnahme der Befugnisse weitgehend von Art und Umfang des ihr gegebenen Auftrages abhängt.

3 Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste

3.1 Problemstellung und Ergebnis

Im Mittelpunkt dieser Kommissionsberatungen stand die Frage, ob die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste verfassungsrechtlich verankert werden soll. Wesentliche Grundlage der Erörterungen waren der Schriftliche Bericht des in der 5. Wahlperiode eingesetzten 2. Untersuchungsausschusses sowie die Anhörung von Sachverständigen aus dem Parlament und aus der Regierung.

Die Kommission hat folgende Empfehlung beschlossen:

> Die grundgesetzliche Verankerung eines besonderen Ausschusses des Deutschen Bundestages für Angelegenheiten der Nachrichtendienste ist nicht erforderlich. Die Kommission geht dabei davon aus, daß der Vorsitz des bestehenden parlamentarischen Vertrauensmännergremiums von einem Mitglied des Deutschen Bundestages ausgeübt wird.

Hierbei ließ sich die Kommission von der Erwägung leiten, dem Bundestag ein geeignetes Instrument für eine Kontrolle der Dienste zur Verfügung zu stellen, ohne die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung und die Effektivität der Nachrichtendienste anzutasten.

3.2 Zwischenzeitliche Entwicklung

Seit Beginn der 7. Wahlperiode wird entsprechend der Empfehlung der Kommission der Vorsitz im parlamentarischen Vertrauensmännergremium von einem Mitglied des Deutschen Bundestages ausgeübt. Der Vorsitz wechselt zwischen den Fraktionen turnusgemäß alle drei Monate. Zu den Sitzungen wird schriftlich mit Angabe einer Tagesordnung eingeladen.

3.3 Probleme einer Kontrolle der Nachrichtendienste

3.3.1 Ausgangslage und Lösung

In der Bundesrepublik Deutschland werden die nachrichtendienstlichen Aufgaben von drei Institu-

tionen wahrgenommen: Der Bundesnachrichtendienst, der dem Bundeskanzleramt unterstellt ist, besitzt die Zuständigkeit für die Beschaffung von Auslandsnachrichten. Für die innere Sicherheit ist unter nachrichtendienstlichen Gesichtspunkten der Verfassungsschutz kompetent; hier sind Bund und Länder zur Zusammenarbeit gesetzlich verpflichtet (Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 27. September 1950, Bundesgesetzblatt I S. 682, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 7. August 1972, Bundesgesetzblatt I S. 1382). Das zu diesem Zweck vom Bund als Bundesoberbehörde errichtete Bundesamt für Verfassungsschutz untersteht dem Bundesminister des Innern. Der Militärische Abschirmdienst hat nachrichtendienstliche Aufgaben nur innerhalb der Bundeswehr. Er gehört zum Bereich des Bundesministers der Verteidigung, der Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte (Artikel 65 a GG) ausübt.

Im Prinzip unterliegen die nachrichtendienstlich tätigen Behörden des Bundes der gleichen parlamentarischen Kontrolle wie andere Stellen der Exekutive, für die die Bundesregierung Verantwortung trägt. Es liegt jedoch auf der Hand, daß Wesen und Aufgaben der Nachrichtendienste die Ausübung der parlamentarischen Kontrolle mit den sonst üblichen Methoden und Arbeitsweisen ausschließen. Dies führte unter Bundeskanzler Adenauer zur Errichtung des sogenannten Parlamentarischen Vertrauensmännergremiums, das aber so stark von der Regierung abhängig war, daß eine effektive Kontrolle nicht ausgeübt werden konnte. Es besaß weder das Selbstversammlungsrecht noch formell festgelegte Befugnisse; der Vorsitz lag bei der Bundesregierung. Seit der 7. Wahlperiode führt den Vorsitz jeweils ein Mitglied der Deutschen Bundestages.

Neben dem Vertrauensmännergremium übt ein Unterausschuß des Haushaltsausschusses des Bundestages, dem je ein Mitglied jeder Fraktion angehört, über das Budgetrecht eine gewisse parlamentarische Kontrolle aus. Für die Überwachung der Bundesregierung auf dem Gebiete der Post-, Brief- und Fernmeldekontrolle besteht außerdem das auf Grund des Gesetzes über die Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses („G-10-Gesetz") gebildete Gremium von fünf Bundestagsabgeordneten, das seinerseits die Mitglieder der gerichtsähnlich arbeitenden Dreierkommission wählt, die jede einzelne Beschränkungsmaßnahme genehmigen muß, soll sie rechtswirksam durchgeführt werden.

In der 5. Wahlperiode setzte der Deutsche Bundestag auf Antrag der Fraktion der SPD (Drucksache V/3442) einen Untersuchungsausschuß zur Prüfung folgender Fragen ein:

> „Sind die für den Staatsschutz und die Spionageabwehr zuständigen nachrichtendienstlichen, polizeilichen, staatsanwaltschaftlichen, gerichtlichen und verwaltungsbehördlichen Organe des Bundes und der Länder in ihrer gegenwärtigen Organisation, Kompetenzverteilung, personellen und sachlichen Ausstattung in der Lage, ihren Aufgaben gerecht zu werden? Sind gesetzgeberische, Verwaltungs- oder sonstige Maßnahmen erforderlich, um die Wirkungsfähigkeit der zuständigen Organe oder ihre Zusammenarbeit zu verbessern?"

In seinem Bericht vom 16. Mai 1969 (Drucksache V/4208) empfiehlt der Untersuchungsausschuß folgenden Artikel 45 a GG:

> „(1) Der Bundestag bestellt einen Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten, einen Ausschuß für Verteidigung und einen aus fünf Abgeordneten bestehenden Ausschuß für Angelegenheiten der Nachrichtendienste. Diese Ausschüsse werden auch zwischen zwei Wahlperioden tätig.
>
> (2) ...
>
> (3) Der Ausschuß für Angelegenheiten der Nachrichtendienste übt die parlamentarische Kontrolle über die Nachrichtendienste aus und nimmt auf diesem Gebiete die Rechte eines Untersuchungsausschusses ausschließlich wahr. Auf Antrag von zweien seiner Mitglieder oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages hat er eine Angelegenheit zum Gegenstand seiner Untersuchungen zu machen."

Der anschließend von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP eingebrachte Gesetzentwurf (Drucksache V/4445) fand jedoch in der 246. Sitzung des Bundestages am 1. Juli 1969 nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit.

Im Gegensatz zu den Empfehlungen des 2. Untersuchungsausschusses in der 5. Wahlperiode hat die Kommission die verfassungsrechtliche Verankerung eines besonderen Ausschusses zur parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste abgelehnt. Die Kommission verkennt zwar nicht, daß bei der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste folgende Erwägungen für einen besonderen im Grundgesetz verankerten Ausschuß sprechen:

— Ein verfassungsrechtlich verankerter Kontrollausschuß besteht kraft eigenen Rechts und kann jederzeit unter der Leitung seines Vorsitzenden zusammentreten. Die Sitzungen dieses Ausschusses können daher regelmäßig — oder aus einem besonderen Anlaß — stattfinden. Der Ausschuß kann sich auch auf ein formelles Verfahren stützen.

— Die ordentlichen Mitglieder eines Ausschusses sehen dessen Zuständigkeitsbereich als ihre vordringliche Aufgabe an, der sie sich mit ganzer Kraft widmen können. Dagegen haben die Mitglieder des Vertrauensmännergremiums zahlreiche andere Aufgaben und können die der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste nur nebenher erfüllen. Dies gilt vor allem für die Fraktionsvorsitzenden, die früher das Vertrauensmännergremium bildeten.

— Übt ein Parlamentarier den Vorsitz eines ständigen Kontrollgremiums aus, wie es bei einem Ausschuß der Fall ist, so stellt sich für diesen die Kontrolle der Nachrichtendienste als eine politisch bedeutungsvolle Aufgabe dar.

— Ein verfassungsrechtlich verankerter Ausschuß gewährleistet eine größere Bereitwilligkeit der Regierung zur Unterrichtung. Außerdem hat ein institutionalisiertes Organ durchsetzbare Kontrollrechte. Demgegenüber ist die Unterrichtung des Vertrauensmännergremiums in das Belieben der Regierung gestellt.

— Ein institutionalisierter Kontrollausschuß kann sich auf vorgegebene Verfahrensregeln stützen und ist deshalb nicht in dem Umfang von dem gegenseitigen Vertrauen zwischen den Abgeordneten und den Vertretern der Regierung abhängig wie das Vertrauensmännergremium. Eine solche Vertrauensbasis als Grundlage der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste kann infolge der politischen Entwicklung stärkeren Beeinträchtigungen und Belastungen ausgesetzt sein als ein förmliches Kontrollverfahren.

Die Kommission hat sich diesen Erwägungen aber nicht angeschlossen, sondern sprach sich für die Beibehaltung des Vertrauensmännergremiums aus folgenden Gründen aus:

— In den letzten Jahren wurde die Arbeitsweise des Vertrauensmännergremiums ständig verbessert: So tritt es regelmäßiger und häufiger als früher zusammen, sein Verfahren wurde stärker formalisiert. Seine Einberufung ist — jedenfalls nach der gegenwärtigen Praxis — nicht mehr dem Bundeskanzler überantwortet, vielmehr steht dieses Recht jedem Mitglied zu, das im übrigen die Erörterung bestimmter Themen verlangen kann. Das Vertrauensmännergremium hat sich zudem als flexibel genug erwiesen.

— Wenn auch die Mitglieder eines formellen parlamentarischen Kontrollausschusses in der Lage sind, ihre Kraft ganz der Kontrolle der Nachrichtendienste zu widmen, so besteht andererseits die Gefahr, daß dieser Ausschuß aus seiner Kontrolltätigkeit politisches Kapital schlagen könnte. Dies ist aber gerade bei Nachrichtendiensten zu vermeiden.

— Die Zuständigkeit eines ständigen Kontrollausschusses würde sich mit der des Innen- und Verteidigungsausschusses, denen auch die Kontrolle des Verfassungsschutzes bzw. des Militärischen Abschirmdienstes obliegt, überschneiden und damit die parlamentarische Verantwortlichkeit des zuständigen Ressortchefs verwischen.

— Den ordentlichen Mitgliedern eines derartigen Ausschusses fehlt die nötige Rückbindung an das Parlament, da sie ihre Fraktion nur teilweise über die geheimen Informationen unterrichten dürfen.

— Für das Vertrauensmännergremium spricht auch seine teilweise personelle Identität mit dem für den Haushalt der Nachrichtendienste zuständigen Unterausschuß des Haushaltsausschusses.

— Der Vorsitz des Vertrauensmännergremiums kann und soll einem Parlamentarier übertragen werden.

— Der Bundesregierung ist gegenüber dem bisherigen Vertrauensmännergremium eine vollständigere Unterrichtung möglich als gegenüber einem Kontrollausschuß. Die Tätigkeiten der Nachrichtendienste, insbesondere deren Operationen, sind auf Grund der Natur der Sache nur bedingt kontrollierbar. Soweit eine Kontrolle in Frage kommt, muß deshalb die Regierung bei ihrer Informationsbereitschaft zwangsläufig auf den Kreis der Informationsempfänger abstellen. Im Vergleich zum überschaubaren Vertrauensmännergremium würde der Geheimnisschutz bei einem formellen Ausschuß weniger gut gewährleistet sein, weil eine größere Zahl von Geheimnisträgern das Geheimnisrisiko erhöht. Selbst wenn man die Mitgliederzahl auf fünf Personen beschränkt, haben doch die für diesen Ausschuß tätigen Beamten und Angestellten des Sekretariats Zugang zu den Sitzungen und Unterlagen.

— Gegenüber einem parlamentarischen Ausschuß besteht beim Vertrauensmännergremium zwischen Regierung und Parlament schon im Hinblick auf die Person der Mitglieder eine hinreichende Vertrauensbasis, welche der Regierung eine nach den Umständen vollkommene Unterrichtung erlaubt.

— Die verfassungsrechtliche Verankerung eines parlamentarischen Kontrollausschusses birgt die besondere Gefahr in sich, daß Vertreter von radikalen Parteien in den Ausschuß gelangen, wenn solche in den Bundestag einziehen. Sie läßt sich nicht durch die Beschränkung der Mitgliederzahl bannen, wenn man nicht Gefahr laufen will, dabei auch kleinere Bundestagsfraktionen auszuschalten. Gelangen aber Abgeordnete radikaler Parteien in den Ausschuß, so muß die Regierung ihre Information ganz einstellen.

— Die Regierung könnte auch dann mit ihrer Informationsbereitschaft zurückhaltender werden, wenn der Ausschuß im Wege der parlamentarischen Kontrolle substantiierte Auskunftsverlangen stellen und jederzeit ein formelles parlamentarisches Untersuchungsverfahren einleiten könnte. Hierbei besteht die Gefahr, daß sich die Regierung in höherem Maße als bisher darauf berufen könnte, die beantragte Auskunft könne erhebliche Nachteile für die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik (Artikel 44 Abs. 3 [neu]) zur Folge haben.

— Auch ein parlamentarischer Kontrollausschuß ist weitgehend vom Vertrauen abhängig, weil er im Grunde genommen doch keine wirksamen Mittel zur Durchsetzung seiner Informationsansprüche zur Verfügung hat.

— Das Vertrauensmännergremium bietet auf Grund seiner Zusammensetzung über seine Kontrollfunktion hinaus der Regierung die Gelegenheit, nachrichtendienstliche Fragen mit Vertretern des Parlaments zu besprechen und sich dadurch beim Parlament eines Rückhaltes zu versichern. Sie kann auch politische Informationen weitergeben, die für die parlamentarische Entscheidungsfindung wertvoll sind.

— Die Beteiligung von Abgeordneten in einem institutionalisierten Ausschuß an Entscheidungen der Regierung im nachrichtendienstlichen Bereich könnte zu Konflikten dieser Abgeordneten führen, sobald der Ausschuß als Untersuchungsausschuß tätig würde, da sich die Untersuchung beanstandeter Entscheidungen auch gegen die Abgeordneten selbst richten müßte.

3.3.2 Der Ausschuß für Angelegenheiten der Nachrichtendienste als potentieller Untersuchungsausschuß?

Die Kommission hatte sich auch mit der Frage auseinanderzusetzen, ob für den Bereich des Nachrichtendienstwesens durch einen ständigen Ausschuß dadurch ein Vorteil erzielt wird, daß dieser sofort die Befugnisse eines Untersuchungsausschusses übernehmen kann. Die Mitglieder eines Ad-hoc-Untersuchungsausschusses müssen sich nach ihrer Benennung erst in die Untersuchungsmaterie einarbeiten. Demgegenüber befassen sich die ordentlichen Mitglieder eines ständigen Kontrollausschusses laufend mit dem Nachrichtendienstwesen, so daß eine zeitraubende Einarbeitung entfällt. Abgesehen davon wird das mit der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen regelmäßig verbundene Aufsehen in der Öffentlichkeit vermieden, wenn ein ständiger Ausschuß seine Kontrolle in Untersuchungen überleitet.

Besondere Bedeutung maßen die Befürworter einer verfassungsrechtlichen Verankerung des parlamentarischen Kontrollausschusses hierbei der Tatsache bei, daß Ad-hoc-Untersuchungsausschüsse nach dem Gesamtsystem des Grundgesetzes auch auf dem Gebiet der Nachrichtendienste nur dann ausgeschlossen werden können, wenn eine andere in der Verfassung selbst bestimmte Institution die Aufgaben einer solchen parlamentarischen Kontrolle und Untersuchung wahrnehmen kann. Ad-hoc-Untersuchungsausschüsse bergen aber stets die Gefahr in sich, daß die personelle Besetzung Sicherheitsrisiken zumindest nicht auszuschließen vermag oder nach nicht sachgerechten Kriterien erfolgt, weil die Einsetzung eines Ad-hoc-Untersuchungsausschusses vielfach in gespannten und emotionsgeladenen Situationen erfolgen wird. Personell aber in dieser Weise fehlbesetzte Ad-hoc-Untersuchungsausschüsse stellen sowohl für die Sicherheit der Bundesrepublik als auch für die Kontrollfunktion des Parlaments eine erhebliche Gefahr dar. Soll aber die Einsetzung von Ad-hoc-Untersuchungsausschüssen auf dem Gebiet der Nachrichtendienste verhindert werden, so kann dies im Hinblick auf Artikel 44 GG nur durch Einfügung einer entsprechenden Bestimmung in das Grundgesetz erfolgen. Die Gefahr eines Mitwirkungsrechts etwa im Bundestag vertretener verfassungsfeindlicher Parteien kann dadurch abgewehrt werden, daß man den Kontrollausschuß personell klein hält. Wäre er zum Beispiel nur fünf Mitglieder stark, so hätten Fraktionen mit weniger als hundert Abgeordneten keinen Anspruch auf Vertretung. Gleichwohl könnte kleineren Fraktionen ohne Bedenken und ohne Präjudiz für andere das Recht der Mitwirkung eingeräumt werden.

Die Kommission erkannte diese Vorzüge im wesentlichen an. Jedoch gewann sie die Auffassung, daß auch beim derzeitigen Rechtszustand die erforderliche Aufklärung gewährleistet sei, wenn die Ad-hoc-Untersuchungsausschüsse mit qualifizierten Mitgliedern besetzt würden. Während ein ständiger parlamentarischer Ausschuß für Angelegenheiten der Nachrichtendienste einen Ad-hoc-Untersuchungsausschuß weitgehend ausschließen würde, seien aber gerade die Untersuchungsausschüsse besonders geeignet, in den Angelegenheiten der Nachrichtendienste die Rechte der Minderheit zum Tragen zu bringen. Der Druck der öffentlichen Meinung sei das beste Mittel, die Regierung zur Auskunft zu bewegen. Die Regierung dürfte einen ständigen Ausschuß als potentiellen Untersuchungsausschuß außerdem weniger gut informieren.

3.3.3 Der Ausschuß für Angelegenheiten der Nachrichtendienste als Schiedsinstanz?

Als besonderer Vorzug eines Ausschusses für Angelegenheiten der Nachrichtendienste wurde die Möglichkeit ins Feld geführt, daß ein parlamentarischer Kontrollausschuß gleichzeitig die bisher von dem Gremium nach § 9 des Gesetzes zu Artikel 10 GG vom 13. August 1968 (Bundesgesetzblatt I S. 949) ausgeübten Befugnisse wahrnehmen und als Schiedsinstanz bei Streitigkeiten über die Versagung der Aussagegenehmigung für Minister und Beamte vor Untersuchungsausschüssen nach Artikel 44 GG und über die Weigerung der Bundesregierung entscheiden könne, bestimmte Akten oder Dokumente vorzulegen. Durch eine solche Zusammenfassung der Kompetenzen ließe sich einerseits die Zahl der Geheimnisträger kleinhalten und andererseits eine besondere Konzentration von einschlägigem Sachverstand erzielen. Im Konfliktfall sei dieser Ausschuß geeignet und infolge der Vertrautheit der Ausschußmitglieder mit der Geheimmaterie auch in der Lage, eine sachkundige Entscheidung zu treffen.

Die Kommission folgte dieser Auffassung nicht. Sie bezweifelte, daß eine derartige Schiedsinstanz überhaupt notwendig sei. Sie hält die von ihr bei der Behandlung der Untersuchungsausschüsse entwickelten Lösungsvorschläge für ausreichend.

4 Petitionsausschuß und Ombudsmann

4.1 Problemstellung und Ergebnis

Im Rahmen ihrer Beratungen über die Fragen der Parlamentsreform hat sich die Kommission mit Stellung und Funktionen des Petitionsausschusses und der Einrichtung eines Ombudsmannes befaßt und empfohlen, den Petitionsausschuß verfassungsrechtlich zu verankern und ihm insbesondere auch Auskunftsrechte gegenüber Dritten zu gewähren. Weiter schlägt sie vor, die Institution eines Ombudsmannes nicht einzuführen. Die Kommission empfiehlt schließlich zur Verbesserung des Petitions-

verfahrens ein eigenes Verfahrensgesetz für den Petitionsausschuß.

Dem Grundrecht der Petition (Artikel 17 GG) kommt für die Beziehungen des Bürgers zum Staat wesentliche Bedeutung zu: Außerhalb des förmlichen Rechtsschutzes mit seinen komplizierten Zuständigkeits- und Zulässigkeitsvoraussetzungen gewährt es dem Bürger eine parlamentarische Überprüfung von Akten der Staatsgewalt, mit der unrechtmäßiges oder unzweckmäßiges Handeln oder Unterlassen der Administration häufig zu seinen Gunsten korrigiert werden kann. Zugleich bietet es ihm die Möglichkeit, sich mit Anregungen und Vorschlägen vielfältigster Art an die Volksvertretung und die zuständigen Stellen zu wenden. Die staatlichen Organe, vor allem die Parlamente, bekommen ihrerseits Einblick in Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten bestimmter gesetzlicher Regelungen oder des administrativen Handelns und erfahren, wo den Bürger der Schuh drückt. Diese ambivalente Funktion des Petitionsrechts besitzt für die Mitwirkung und Mitgestaltung des Bürgers in öffentlichen Angelegenheiten einen erheblichen Stellenwert. Sein Verständnis für die vielfältigen Probleme unseres Gemeinwesens kann hierdurch gefördert werden.

Eine rechtzeitige Einschaltung parlamentarischer Petitionsinstanzen kann deshalb zur Minderung von Spannungen und Lösung von Konflikten in den Beziehungen des Bürgers zu seinem Staat führen. Parlamentarische Petitionsinstanzen können sich auf diese Weise zu einem „sozialen Frühwarnsystem" entwickeln, durch das das Parlament in die Lage versetzt wird, in geeigneter Weise auch vorbeugend die entsprechenden Maßnahmen anregen oder auch selbst treffen zu können.

4.2 Zwischenzeitliche Entwicklung

Mit ihrer Empfehlung, den Petitionsausschuß im Grundgesetz zu verankern, entsprach die Kommission langjährigen Bestrebungen des Petitionsausschusses selbst. In der 5. und 6. Wahlperiode waren entsprechende Vorschläge unterbreitet worden.

Der Deutsche Bundestag hat inzwischen entsprechend der Empfehlung der Kommission das 32. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 45 c) vom 15. Juli 1975 (Bundesgesetzblatt I S. 1901) mit folgendem Artikel 45 c GG beschlossen:

(1) Der Bundestag bestellt einen Petitionsausschuß, dem die Behandlung der nach Artikel 17 an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden obliegt.

(2) Die Befugnisse des Ausschusses zur Überprüfung von Beschwerden regelt ein Bundesgesetz.

Außerdem wurde das Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45 c des Grundgesetzes) vom 19. Juli 1975 (Bundesgesetzblatt I S. 1921) verabschiedet.

4.3 Der Ombudsmann als Hilfsorgan des Parlaments

Die Kommission hat die Einführung eines Ombudsmannes nach skandinavischem Vorbild abgelehnt. Ausschlaggebend für diese Entscheidung war, daß die Bundesrepublik im Gegensatz zu den nordischen Staaten über ein ausgebautes und lückenloses System der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Generalklausel verfügt, das noch durch die verfassungsrechtliche Rechtsschutzgarantie des Artikels 19 Abs. 4 GG ergänzt wird. Sieht man diesen über die Gerichte gewährten Rechtsschutz des Bürgers zusammen mit den erweiterten und ausgebauten Befugnissen des Petitionsausschusses, so vermochte die Kommission jedenfalls im Zuständigkeitsbereich des Bundes kein Bedürfnis mehr für die Schaffung der Einrichtung eines Ombudsmannes zu erkennen, der über eine allumfassende Zuständigkeit verfügt. Für den besonderen Bereich der Bundeswehr hat sich der Wehrbeauftragte (Artikel 45 b GG) bewährt. Die Kommission hält es auch für denkbar, daß für bestimmte Bereiche staatlichen Handelns ähnliche Lösungen sinnvoll sein könnten.

Gegen die Einsetzung eines allzuständigen Ombudsmannes des Bundes sprechen jedoch auch rechtliche Gründe. Wegen des Grundsatzes, daß im Regelfall die Bundesgesetze von den Ländern als eigene Angelegenheiten ausgeführt werden (Artikel 83 GG), könnte ein Bundes-Ombudsmann in einer Vielzahl von Fällen kaum den Sachverhalt erforschen und jedenfalls nicht Abhilfe schaffen, ohne in den Zuständigkeitsbereich der Länder und ihrer Behörden einzugreifen. Hierdurch würden nicht nur nicht Probleme gelöst; es bestünde vielmehr die Gefahr zusätzlicher Konflikte, die nur zur Staatsverdrossenheit der Bürger führten. Eine konfliktvermeidende rechtliche Regelung dürfte jedoch im Hinblick auf den föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik kaum zu finden sein.

Sondervotum

zum Abschnitt 1 „Untersuchungsausschüsse"

von Abgeordnetem Dr. Hirsch

1.

Das Beratungsergebnis der Enquete-Kommission Verfassungsreform zum Recht der Untersuchungsausschüsse ist nicht nur ergänzungsbedürftig. Es entspricht in zahlreichen Punkten nicht den Erfahrungen, die mit den bisherigen Verfahrensregeln im 1. und 2. Untersuchungsausschuß des 7. Deutschen Bundestages gemacht worden sind.

2.

Ein zukünftiges Gesetz über parlamentarische Untersuchungsausschüsse müßte zumindest folgende Punkte regeln:

2.1 Die grundsätzliche Aufgabe eines Untersuchungsausschusses

2.2 Die Einsetzung und die Bestimmung der Aufgabe eines Untersuchungsausschusses im Einzelfall

2.3 Die Organisation des Ausschusses
2.3.1 Die Zahl und Rechtsstellung der Mitglieder
2.3.2 Die Rechtsstellung des Vorsitzenden

2.4 Das Verfahren des Untersuchungsausschusses
2.4.1 Das begleitende Ermittlungsverfahren
2.4.2 Die Verhandlungsführung
2.4.3 Die Beweiserhebung
2.4.3.1 Der Ermittlungsbericht
2.4.3.2 Die Beweisanträge
2.4.3.3 Das Fragerecht
2.4.3.4 Die Beweismittel

2.5 Die Öffentlichkeit des Verfahrens

2.6 Das Anwesenheitsrecht der Bundesregierung

2.7 Die Berichterstattung

2.8 Der Abschluß des Verfahrens

Zu diesen einzelnen Fragen ist folgendes zu bemerken:

2.1 Die grundsätzliche Aufgabe eines Untersuchungsausschusses

Untersuchungsausschüsse, die der Wahrung des Parlamentsansehens oder der Kontrolle der Regierung und Verwaltung dienen (sogenannte Skandal-Enqueten), unterscheiden sich grundsätzlich von Enqueten, die Material für die Gesetzgebung gewinnen sollen (sogenannte legislative Enqueten). Ein Gesetz sollte sich nur auf die Skandal-Enqueten beziehen, weil hier einheitliche, immer wiederkehrende Interessenlagen und Sachverhalte gegeben sind. Die legislativen Enqueten sollten in ihren vielfältigen Möglichkeiten und Notwendigkeiten nicht durch starre gesetzliche Regelungen gebunden werden.

Bei den Skandal-Enqueten — im folgenden Untersuchungsausschüsse genannt — ist eine gesetzliche Regelung unausweichlich, weil die Rechte und Pflichten der außerhalb des Parlamentes stehenden Beteiligten genau bestimmt werden müssen und Artikel 44 GG trotz seiner Verweisung auf die sinngemäße Anwendung der Strafprozeßordnung (StPO) offen läßt.

Parlamentarische Untersuchungsausschüsse werden häufig beantragt, um eine parlamentarische Auseinandersetzung mit anderen Mitteln fortzusetzen. Diese anderen Mittel sind eine gerichtsförmige Beweiserhebung, die in ihrer heutigen Form einem echten Inquisitionsverfahren nahe kommt. Das gerichtsförmige Verfahren nach den Regeln der Strafprozeßordnung, die öffentliche Beweiserhebung und die Pflicht zur wahrheitsgemäßen Aussage können nur dann einen Sinn haben, wenn Ziel des Ausschusses die Feststellung der Wahrheit ist. Die schlichte Fortsetzung des parlamentarischen Kampfes mit anderen Mitteln wäre sinnlos. Das Mittel der parlamentarischen Auseinandersetzung ist die Debatte. Die Mitglieder eines Untersuchungsausschusses können untereinander debattieren, und sie können auch versuchen, ihre Debatten in Frageform auf dem Rücken der Zeugen und Beteiligten fortzuführen. Dadurch wird ihr eigener Standpunkt nicht deutlicher, und die Antworten, die sie erhalten, werden nicht glaubwürdiger. Ausschüsse, die in dieser Art verfahren sind, haben damit die heftigste Kritik der Öffentlichkeit provoziert. Das hat dazu geführt, daß innerhalb und außerhalb solcher Ausschüsse zwischen den streitenden Parteien Verabredungen zum weiteren Verfahren getroffen wurden, die verfahrensrechtlich in dieser Form nicht vorgesehen, gleichwohl aber notwendig waren, um das Ansehen des Parlamentes zu retten. Es liegt auf der Hand, daß solche Vereinbarungen auch mißbraucht werden können. Daraus folgt, daß mit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses eine qualitative Veränderung des Verfahrens verbunden sein muß. Ziel seiner Einsetzung muß es sein, einen Sachverhalt auch bei politisch verschiedenen Meinungen der Mitglieder möglichst objektiv aufzuklären. Er kann daher nicht als politisches Kampfinstrument konstruiert werden, sondern sollte vielmehr so ausgestaltet werden, daß sich ein richterliches Selbstverständnis seiner Mitglieder bildet, ihr Verhalten leitet und ihre Entscheidungen bestimmt. Nur bei einer solchen Regelung werden die Bemühungen eines Untersuchungsausschusses in der Öffentlichkeit glaubwürdig und sein Untersuchungsergebnis in höherem Maße anerkannt, als wenn seine Tätigkeit als Wettbewerb mehrerer konkurrierender Gruppen erscheinen würde, nicht etwa die Wahrheit zu ermitteln oder gar Recht zu haben, sondern in der öffentlichen Bewertung möglichst günstig abzuschneiden.

Die Fortsetzung der parlamentarischen Debatte auf dem Rücken von Zeugen hat für diese eine nachteilige Konsequenz. Gemäß Artikel 44 Abs. 4 GG sind die Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse der richterlichen Erörterung entzogen. Ein Gericht könnte zwar zu einem anderen Ergebnis kommen. Der Beschluß eines Untersuchungsausschusses, mag er für einen Zeugen oder Betroffenen inhaltlich noch so nachteilig sein, bliebe davon unberührt. Auch aus dieser Verantwortung für die Beteiligten folgt zwingend, daß die Einzelregelungen des Ausschusses auf objektive Wahrheitsermittlung angelegt sein müssen.

Da alle Fraktionen im Untersuchungsausschuß vertreten sein werden, handelt es sich um ein kontradiktorisches Verfahren der Wahrheitsfindung. Das kann sehr wirksam sein. Wer dieses Verfahren mit der Fortsetzung des parlamentarischen Kampfes verwechselt, sollte sich etwas mehr mit angelsächsischem Prozeßrecht beschäftigen.

2.2 Die Einsetzung und die Bestimmung der Aufgabe eines Untersuchungsausschusses im Einzelfall

Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses sollte auf Antrag einer Fraktion oder eines Drittels der Mitglieder des Bundestages zwingend erfolgen. Diese Quoren sichern, daß auch parlamentarische Minderheiten oder Gruppen innerhalb einer Fraktion die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses erzwingen können. Dadurch wird die Kontrollfunktion des gesamten Parlamentes gestärkt.

Der Antrag muß das Untersuchungsthema genau bezeichnen. An dieses Thema bleibt der Ausschuß gebunden.

2.3 Die Organisation des Ausschusses

2.3.1 Die Zahl und Rechtsstellung der Mitglieder

Der Untersuchungsausschuß sollte aus sieben stimmberechtigten Mitgliedern und einem nicht stimmberechtigten Vorsitzenden bestehen. Ein derartig kleines Gremium ist arbeitsfähig. Es ist auch groß genug, um die politischen Mehrheitsverhältnisse des Bundestages darzustellen. Für jedes Mitglied ist ein Stellvertreter zu benennen. Dieser muß an allen Ausschußsitzungen teilnehmen. Er darf jedoch nur dann tätig werden können, wenn der Fall der Stellvertretung eingetreten ist. Das ist angesichts der bisherigen Praxis, auch Fragen der stellvertretenden Ausschußmitglieder zuzulassen, von besonderer Bedeutung. Durch das jetzige Verfahren wird die Zahl der Ausschußmitglieder verdoppelt und die Vernehmung der Zeugen damit wesentlich verlängert.

Die Sitze im Untersuchungsausschuß sollen nach dem Höchstzahlverfahren auf die Fraktionen verteilt werden, wobei jede Fraktion wenigstens ein Mitglied stellt. Der in der Enquete-Kommission gemachte und dort auch abgelehnte Vorschlag einer paritätischen Besetzung des Ausschusses zwischen Mehrheit und Opposition ist abzulehnen. Es handelt sich bei dem Untersuchungsverfahren nicht um eine parlamentarische Auseinandersetzung, sondern um ein besonderes Verfahren der Wahrheitsfindung. Um die Kontrollfunktionen des Ausschusses wirksam zu machen, kommt es in erster Linie auf eine wirksame Ausgestaltung der Minderheitsrechte an, wobei die Minderheit im Ausschuß keineswegs mit der parlamentarischen Opposition identisch zu sein braucht.

Die Mitglieder und Stellvertreter sollen nach der Einsetzung des Ausschusses von den Fraktionen benannt werden. Entgegen der Ansicht der Mehrheit der Mitglieder der Enquete-Kommission dürfen die Fraktionen nicht die Möglichkeit haben, ein einmal berufenes Mitglied abzuberufen, solange es Mitglied des Bundestages bleibt. Ein imperatives Mandat wäre mit der Unabhängigkeit und der persönlichen Verantwortung der Ausschußmitglieder unvereinbar. Es würde allenfalls zur Abgabe von Gefälligkeitsvoten führen und Untersuchungsausschüsse schlicht überflüssig machen. Ihre Mitglieder würden von außen steuerbar.

Die Mitglieder des Untersuchungsausschusses sollten entgegen der Ansicht der Enquete-Kommission die Befähigung zum Richteramt besitzen. Sie sollten darüber hinaus mindestens vier Jahre im Bundestag tätig gewesen sein. Weitergehende Qualifikationen wären wünschenswert, dürften aber im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens kaum durchsetzbar sein. Es ist wichtig, daß die Mitglieder eines solchen Ausschusses die gesetzlichen rechtsstaatlichen Verfahrensregeln kennen und parlamentarische Erfahrungen haben. Unter keinen Umständen sollten die Fraktionen Politiker entsenden, die in einem solchen Ausschuß in erster Linie die ersehnte Möglichkeit sehen, sich selbst bekannt zu machen. Darum sollte auch in Ergänzung der von der Enquete-Kommission vorgeschlagenen Regelung bestimmt werden, daß Mitglieder des Ausschusses während der Dauer der Untersuchung keine öffentliche Erklärung zum Untersuchungsthema abgeben dürfen. Dadurch wird verhindert, daß der Ausschuß als politisches Kampfinstrument gehandhabt und das Untersuchungsergebnis schon während des laufenden Verfahrens präjudiziert wird. Die vergangenen Untersuchungsausschüsse haben überzeugend gezeigt, daß dies eine ernste Gefahr für die objektive Sachaufklärung und für die Arbeit des Untersuchungsausschusses überhaupt darstellt.

2.3.2 Die Rechtsstellung des Vorsitzenden

Die Auffassung der Enquete-Kommission Verfassungsreform, der Vorsitzende solle vom Bundestag in der Reihenfolge der Stärke der Fraktionen gewählt werden, ist ebenso abzulehnen wie der Vorschlag, der Vorsitz solle stets von den Antragstellern gestellt werden. Vielmehr sollte durch Los entschieden werden, welche Fraktion den Vorsitzenden stellen soll. Nur auf diese Weise kann verhindert werden, daß die Stellung des Vorsitzenden von vornherein in die Strategie der Fraktion oder Gruppe einbezogen wird, die vor der Frage steht, ob sie einen Untersuchungsausschuß beantragen soll oder nicht. Der Losentscheid entspricht im übrigen in besonderer Weise der neutralen Stellung des Vorsitzenden. Seine Aufgabe soll es sein, das Verfahren so objektiv wie möglich zu leiten. Daher soll er selbst auch kein Stimmrecht haben. Er muß die Befähigung zum Richteramt haben. Die Leitung eines Untersuchungsausschusses setzt Erfah-

rung in der Leitung einer rechtsförmigen Verhandlung voraus, zumal sie ohne die selbständige rechtliche Beurteilung von juristisch relevanten Sachverhalten nicht denkbar ist. Im übrigen sollte der Vorsitzende über die formale Befähigung zum Richteramt hinaus durch seine bisherige parlamentarische Funktion besonderes Ansehen genießen. Vorsitzender eines Untersuchungsausschusses sollten daher nur entweder Mitglieder des Bundestagspräsidiums oder Fraktionsvorsitzende oder deren Stellvertreter sein können. Das ist notwendig, weil der Vorsitzende nicht nur das Ansehen des Ausschusses wesentlich beeinflußt, sondern weil ein Untersuchungsausschuß das Ansehen des Parlamentes in seiner Gesamtheit fördern oder beeinträchtigen kann. Die hohe Qualifikation würde außerdem dazu beitragen, daß Untersuchungsausschüsse nur bei wirklich wichtigen Anlässen von erheblicher politischer Bedeutung beantragt werden würden. Schließlich gilt auch hier, daß die Objektivität des Handelns dann am besten gesichert ist, wenn ein Politiker nicht Ansehen gewinnen will, sondern im Gegenteil fürchten muß, sein Ansehen durch Parteilichkeit zu verlieren.

Die Berechtigung, den stellvertretenden Vorsitzenden zu stellen, sollte ebenfalls durch Los entschieden werden. Er darf allerdings nicht aus derselben Fraktion wie der Vorsitzende stammen. Der stellvertretende Vorsitzende sollte an allen Sitzungen teilnehmen müssen. Das Recht zur Verhandlungsführung soll er erst und nur dann haben, wenn der Vorsitzende verhindert ist. Im übrigen sind auf ihn die Regeln für Mitglieder des Ausschusses und ihre Stellvertreter entsprechend anzuwenden.

2.4 Das Verfahren des Untersuchungsausschusses

2.4.1 Das begleitende Ermittlungsverfahren

Der Enquete-Kommission Verfassungsreform ist in der Ablehnung einer Voruntersuchung durch einen Vertreter des öffentlichen Interesses oder durch einen Unterausschuß zuzustimmen. Es erscheint jedoch eine verfahrensbegleitende Ermittlung unter Leitung des Ausschußvorsitzenden erforderlich. Das Verfahren vor dem Untersuchungsausschuß kann dadurch gestrafft werden, daß der Untersuchungsausschuß nicht mehr wie bisher die Beweisaufnahme selbst vorbereiten muß. Ohne ein begleitendes Ermittlungsverfahren wäre er gezwungen, jeden von irgendeiner Seite benannten Zeugen öffentlich zu vernehmen, wenn auch nur eine vage Vermutung dafür besteht, daß der Zeuge etwas zur Sache sagen könne. Eine Ausweitung der Untersuchung einerseits und der Vorwurf andererseits, der Ausschuß wolle seine Untersuchung verschleppen, ist dann unausweichlich. Das zeigt die Praxis aller bisherigen Untersuchungsausschüsse.

Ziel der verfahrensbegleitenden Ermittlung ist die Vorbereitung der einzelnen Verfahrensmaßnahmen des Untersuchungsausschusses, also insbesondere der Beweisaufnahme. Dazu gehört z. B. die Feststellung, welche Tatsachen objektiv feststehen, worüber noch Beweis zu erheben ist und welche Zeugen zu welchem Beweisthema benannt werden können. Das Ermittlungsverfahren soll vom Vorsitzenden geleitet werden. Er soll Ermittlungsmaßnahmen, die von mehr als zwei Mitgliedern des Untersuchungsausschusses gefordert werden, einleiten und den Ausschuß ständig über den Stand der Ermittlungen unterrichten müssen. Behörden und Gerichte sind dem Vorsitzenden zur Amtshilfe verpflichtet. Diese begleitenden Ermittlungsarbeiten dürfen die Beweisaufnahme nur vorbereiten, nicht jedoch vorwegnehmen oder ersetzen. Grundsätzlich muß das Prinzip der Unmittelbarkeit der Beweisaufnahme erhalten bleiben.

2.4.2 Die Verhandlungsführung

Die Verhandlungsführung obliegt dem Vorsitzenden, im Verhinderungsfall seinem Stellvertreter. Da seine Stellung neutral ausgestaltet ist, erscheint es nicht notwendig, eine irgendwie geartete Einflußmöglichkeit der Mitglieder des Ausschusses oder des Parlamentes auf die Verhandlungsführung vorzusehen. Zugleich obliegen dem Vorsitzenden die Aufgaben der Sitzungspolizei.

2.4.3 Die Beweiserhebung

2.4.3.1 Der Ermittlungsbericht

Vor der Erhebung der Beweise bzw. vor Stellung der Beweisanträge hat der Vorsitzende einen Ermittlungsbericht zu erstatten, in dem alle objektiv festste-

henden Tatsachen zusammengestellt sind, die das Untersuchungsthema betreffen. Dieser Bericht ist dem Untersuchungsausschuß unverzüglich nach seiner Konstituierung vorzulegen. Damit soll von vornherein eine Ausuferung der Beweisaufnahme vermieden und das Verfahren insgesamt gestrafft werden. Angesichts der langen Anlaufzeiten der bisherigen Untersuchungsausschüsse erscheint das als dringend erforderlich.

2.4.3.2 Die Beweisanträge

Beweisanträge sollen erst nach Vorlage des Ermittlungsberichts gestellt werden können. Erst dann ist für die Mitglieder des Ausschusses wirklich erkennbar, was noch aufklärungsbedürftig ist und was nicht. Jedes Mitglied des Untersuchungsausschusses — mit Ausnahme des Vorsitzenden — kann Beweisanträge schriftlich oder zu Protokoll des Ausschusses stellen. Der Antrag muß den Gegenstand der Beweisaufnahme und die Beweismittel bezeichnen und darlegen, inwieweit die Erhebung dieses Beweises zur Aufklärung des Untersuchungsgegenstandes notwendig und geeignet erscheint. Über die Zulassung des Beweisantrages entscheidet der Vorsitzende. Er hat darauf zu achten, daß der Antrag durch den Inhalt des Untersuchungsauftrages gedeckt ist. Eine Ablehnung muß schriftlich begründet werden. Lehnt der Vorsitzende den Beweisantrag ab, so muß ihm trotzdem stattgegeben werden, wenn eine Fraktion oder ein Drittel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses das verlangen. Entsprechendes gilt für die Beschlußfassung über das Ende der Beweisaufnahme.

Der Vorsitzende erlangt also im Vertrauen auf seine neutrale Position eine starke Stellung. Es liegt weitgehend in seiner Hand, ob die notwendige Sachaufklärung durch die Forderung nach Aufklärung sachfremder Sachverhalte zu politischen Kampfmitteln denaturiert wird oder nicht. Der Schutz von Minderheitsrechten muß selbstverständlich gewährleistet bleiben.

2.4.3.3 Das Fragerecht

Das Fragerecht während der Beweisaufnahme darf nur von den ordentlichen Ausschußmitgliedern ausgeübt werden. Nur bei deren Verhinderung können die stellvertretenden Mitglieder tätig werden.

Fragen, die vom Untersuchungsthema nicht gedeckt sind, sind vom Vorsitzenden zurückzuweisen.

2.4.3.4 Die Beweismittel

In Übereinstimmung mit dem Vorschlag der Enquete-Kommission Verfassungsreform soll nicht zwischen Zeugen und Betroffenen unterschieden werden. Diese Abgrenzung hat sich als nicht praktikabel erwiesen.

Die Auskunftsverweigerungsrechte der §§ 53, 55 StPO sollen entsprechend gelten. Soweit ein Zeuge geltend macht, daß die Frage vom Untersuchungsthema nicht gedeckt werde, entscheidet der Vorsitzende über ihre Zulässigkeit. Auch hier soll einem Drittel der Ausschußmitglieder das Recht zustehen, den Ausschußvorsitzenden zu überstimmen.

Bei Verweigerung der Aussagegenehmigung durch die Regierung unter Berufung auf übergeordnete Interessen des Allgemeinwohls soll der Vorsitzende über die Zulässigkeit der Verweigerung entscheiden. Gegen seine Entscheidung sollen sowohl die Regierung als auch ein Drittel der Ausschußmitglieder oder eine Fraktion das Parlamentspräsidium anrufen können. Dieses entscheidet endgültig.

Eine Vereidigung der Zeugen kommt nicht in Betracht, da sie gleichzeitig Betroffene sein können. Es sollte jedoch ein gesonderter Straftatbestand der Falschaussage vor Untersuchungsausschüssen geschaffen werden, um den Grundsatz der Wahrheitspflicht zu betonen.

Ein Sachverständiger soll dann berufen werden, wenn ein Drittel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses oder eine Fraktion das verlangt. Auch der Vorsitzende soll einen Sachverständigen laden können. Er trifft in allen Fällen die Auswahl.

Für die Herbeiziehung von Akten bestehen keine verfahrensmäßigen Besonderheiten. Soweit die Regierung die Vorlage von Akten verweigert, gilt die Regelung über die Verweigerung einer Aussagegenehmigung entsprechend.

2.5 Die Öffentlichkeit des Verfahrens

Die Sitzungen des Untersuchungsausschusses finden grundsätzlich öffentlich statt. Die Öffentlichkeit kann vom Vorsitzenden nur aus Gründen der Gefährdung der öffentlichen Ordnung und mit Rücksicht auf schwebende Gerichtsverhandlungen ausgeschlossen werden. Durch Beschluß der Mehrheit der Ausschußmitglieder kann die Öffentlichkeit jederzeit wiederhergestellt werden. Soweit die Öffentlichkeit ausgeschlossen wird, können auch solche Abgeordnete der Verhandlung nicht weiter folgen, die dem Ausschuß nicht selbst angehören.

2.6 Das Anwesenheitsrecht der Bundesregierung

Soweit es sich um eine die Regierung betreffende Untersuchung handelt, können Regierungsmitglieder und ihre Vertreter von beratenden Sitzungen des Untersuchungsausschusses ebenfalls ausgeschlossen werden. Von der Teilnahme an Beweisaufnahmen sollen zwar Beauftragte der Regierung, nicht aber Regierungsmitglieder selbst ausgeschlossen werden können.

2.7 Die Berichterstattung

Nach Abschluß seiner Untersuchung erstattet der Untersuchungsausschuß dem Bundestag Bericht. Dabei soll jedes Mitglied das Recht haben, seine Auffassungen über das Ergebnis des Untersuchungsverfahrens dem Plenum vorzulegen. Da es nicht das Ziel eines Untersuchungsausschusses ist, eine Sanktion auszusprechen, ist es nicht erforderlich, zu einem einheitlichen Spruch zu kommen. Zwar erscheint eine einheitliche Darstellung und Bewertung des Untersuchungsgegenstandes als wünschenswert. Häufig werden aber die abschließende Beurteilung und der individuelle politische Standpunkt nicht voneinander getrennt werden können, so daß jedes Mitglied die Möglichkeit haben muß, seine eigene Auffassung vorzutragen. Bei dieser Regelung ist es möglich, daß ein Untersuchungsausschuß sich nicht nur um eine Tatsachenfeststellung bemüht, sondern seine Mitglieder auch zu Wertungen kommen können. Anträge an das Plenum sollen im Abschlußbericht nicht gestellt werden können. Es ist Sache der im Parlament vertretenen Fraktionen, aus den Feststellungen und Wertungen des Ausschusses Folgerungen zu ziehen.

2.8 Der Abschluß des Verfahrens

Das Untersuchungsverfahren ist mit der Vorlage des oder der Berichte abgeschlossen. Die Wiederaufnahme eines abgeschlossenen Untersuchungsverfahrens soll nur dann möglich sein, wenn die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages dies verlangt. Es muß sichergestellt werden, daß ein und derselbe Gegenstand eines Untersuchungsverfahrens nicht beliebig oft zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen gemacht werden kann, sondern daß nach einer ordentlichen Untersuchung ein politischer Rechtsfrieden eintritt.

Diesem Sondervotum hat sich Abgeordneter Engelhard angeschlossen.

Sondervotum
zum Abschnitt 1 „Untersuchungsausschüsse"

von Abgeordnetem Prof. Dr. Schäfer

1. Die Kommission hat festgestellt, daß das Verfahren der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages nach Artikel 44 GG heute einige Mängel aufweist. Dies wird durch die Erfahrungen mit den Untersuchungsausschüssen der 6. und 7. Wahlperiode des Bundestages bestätigt. Die Empfehlungen der Kommission zu diesem Problem sind von dem Wunsch geleitet, Verbesserungen herbeizuführen, sie sind jedoch nicht oder kaum geeignet, diesem Ziel näherzukommen.

Die Kommission geht zutreffend von der Tatsache aus, daß im parlamentarischen Regierungssystem nach dem Grundgesetz die politische Konfliktlinie, die die unterschiedlichen Interessen an einer öffentlichen Kontrolle der politischen Führung anzeigt, heute im Parlament selbst zwischen Mehrheit und Minderheit verläuft und nicht etwa zwischen dem Parlament als ganzem einerseits und der Regierung andererseits. Jedoch gehen die daraus gezogenen Konsequenzen nicht in die richtige Richtung. Die Kommission macht nicht den Versuch, gleichwohl ein Untersuchungsrecht des ganzen Parlaments gegenüber der Exekutive aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen, sondern gestaltet dieses Untersuchungsrecht zu einem Mittel der politischen Auseinandersetzung zwischen Mehrheit und Minderheit im Parlament um. In zahlreichen Äußerungen während der Beratungen wurde der Untersuchungsausschuß als Instrument im „politischen Kampf" gekennzeichnet, das vor allem die Funktion habe, die Informationsmöglichkeiten der parlamentarischen Opposition zu verbessern.

Diese Einschätzung übersieht, daß nicht nur die Minderheit, sondern auch die Mehrheit des Bundestages nicht nur ein Interesse, sondern auch die Pflicht haben kann, in eine förmliche Untersuchung von Vorgängen innerhalb der Exekutive einzutreten. Eine volle Orientierung des Verfahrens an den entgegengesetzten Rollen von Mehrheit und Opposition mit der daraus folgenden Möglichkeit, den Untersuchungsausschuß selbst — nicht nur sein Ergebnis — als Mittel der politischen Auseinandersetzung zu verwenden, zwingt die Parlamentsmehrheit an die Seite der Regierung. Sie wird im Zweifel in die Rolle des Verteidigers der Exekutive gedrängt, da die von vornherein politisierte Untersuchung sich zugleich gegen sie als die parlamentarische Basis der Regierung richtet. Dadurch entfällt die Möglichkeit, zunächst in einem stärker objektiven Untersuchungsverfahren Tatsachen zu ermitteln und die Position der Mehrheit gegenüber der Regierung erst dann zu bestimmen, wenn ausreichende Kenntnisse vorliegen.

Ein stärker an der Tatsachenaufklärung orientiertes Untersuchungsverfahren muß demgegenüber die Möglichkeit eröffnen, trotz dem grundlegenden politischen Gegensatz zwischen Mehrheit und Minderheit den Bundestag als ganzen in den Stand zu setzen, Untersuchungen von Vorgängen im Bereich der Exekutive vorzunehmen oder zu veranlassen.

2. Ein parlamentarisches Untersuchungsverfahren ist schon aus der konstitutionellen Monarchie bekannt. Die Preußische Verfassungsurkunde von 1850 enthielt in ihrem Artikel 82 folgende Bestimmung: „Eine jede Kammer hat die Befugnis, behufs ihrer Information Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen zu ernennen." Diese Kommissionen waren, entsprechend der Logik des konstitutionell-monarchischen Systems, von der Mehrheit zu beschließen; es gab kein Minderheitsrecht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, weil das Untersuchungsrecht — wie die allgemeine Kontrollfunktion — dem Parlament als ganzem gegenüber der vom Monarchen abhängigen Exekutive zuerkannt war. Die Reichsverfassung von 1871 enthielt keine Vorschrift über parlamentarische Untersuchungsausschüsse. Erst Artikel 34 der Weimarer Reichsverfassung führte den Untersuchungsausschuß ein, den auch das Grundgesetz fortgeschrieben hat. Der Reichstag hatte danach das Recht und auf Antrag von einem Fünftel der Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Damit war die Konsequenz aus dem veränderten Verhältnis der Regierung gegenüber einem kontrovers zusammengesetzten Parlament gezogen. Zu beachten ist dabei aber, daß die Regierung nach wie vor nicht durch eine parlamentarische Wahl der Regierungsspitze vom Parlament allein abhängig war; der durch unmittelbare allgemeine Volkswahl selbständig legitimierte Reichspräsident ernannte den Reichskanzler und die Reichsminister. Der Reichstag konnte ihnen einzeln das Vertrauen entziehen und sie so zum Rücktritt zwingen, nicht aber selbst eine Regierung ins Amt bringen.

Die Verfassungslage war also nicht mit dem strikt parlamentarischen Regierungssystem nach dem Grundgesetz vergleichbar. Dies ist deshalb von großer Bedeutung, weil die verfassungsrechtliche Verankerung eines Minderheitsrechts auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses offensichtlich nicht allein daraus zu begründen ist, daß — wie nach dem Grundgesetz —

die Regierung mit der Parlamentsmehrheit verbunden ist, weil diese den Kanzler wählt und parlamentarisch abstützt. Im Gegenteil: Ohne daß dieser Tatbestand gegeben war, bestimmte die Weimarer Reichsverfassung sogar ein noch geringeres Quorum als Artikel 44 GG zur Durchsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsverfahrens. Dies macht die Argumentation fragwürdig, daß das Recht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses deshalb einer Minderheit zustehe, weil die Parlamentsmehrheit ohnehin immer auf seiten der von ihr kreierten Regierung stehe und kein Interesse an ihrer Kontrolle habe, und daß es deshalb auf einen konsequenten Ausbau der Minderheitsrechte ankomme. Die Regelung der Weimarer Reichsverfassung zeigt vielmehr, daß dieser Minderheitsanspruch zwar auf die kontroversen Interessen innerhalb des Parlaments Bedacht nimmt, ohne aber von vornherein und unabänderlich das Kontrollinteresse und den Kontrollanspruch einer fest umrissenen Opposition mit Zielrichtung gegen eine fest umrissene Mehrheit nebst „ihrer" Regierung zuzuweisen.

Das Grundgesetz hat die Regelung des Artikels 34 der Weimarer Reichsverfassung in Artikel 44 GG fast wortgetreu fortgeschrieben. Dies ist geschehen, obwohl das Grundgesetz in seinen übrigen Bestimmungen die strikt parlamentarische Regierungsform konstruiert, bei der die Exekutive über die Regierungsspitze voll in der parlamentarischen Verantwortung ist. Das Grundgesetz zieht also für das Untersuchungsverfahren bewußt keine Konsequenzen aus der Umwandlung des präsidentiell-parlamentarischen Regierungssystems der Weimarer Zeit in das parlamentarische Regierungssystem grundgesetzlicher Prägung. Daraus folgt: Das Untersuchungsrecht des Artikels 44 GG legitimiert nicht zum Austragen politischer Konflikte im Parlament zwischen Mehrheit und Minderheit in dem Sinne, daß das Untersuchungsrecht zu einem Mittel der innerparlamentarischen Auseinandersetzung neben anderen wird. Es legitimiert vielmehr nur zur Aufklärung mit dem Ziel einer Verbesserung derjenigen Kenntnisse, auf Grund deren das Parlament die Exekutive zur Verantwortung ziehen kann. Weil aber diese Aufklärung sich heute wegen des parlamentarischen Regierungssystems politisch-faktisch auch gegen die Mehrheit, also einen Teil des Parlaments selbst, richten kann, ist ein Verfahren zu entwickeln, das die Untersuchungshandlung selbst und das Untersuchungsgremium aus diesem systematisch angelegten Konflikt von Parlamentsmehrheit und Regierung einerseits und Opposition andererseits herausnimmt.

Das andere, durchaus legitime Interesse der Minderheit an einer Verbesserung ihrer Informationen über das Handeln der Regierung zum Zweck der Stärkung ihrer Oppositionsrolle ist durch andere geschäftsordnungsmäßige Minderheitsrechte befriedigt oder gegebenenfalls weiter zu befriedigen, jedoch nicht mittels des Untersuchungsverfahrens.

Das ebenfalls legitime Interesse an der Auseinandersetzung im Parlament im Sinne seiner „Selbstreinigung" bei zweifelhaften Handlungsweisen von Abgeordneten kann ebenso wie die Exekutivkontrolle gerechtfertigt sein; mit dem Mittel des derzeitigen Untersuchungsverfahrens ist dies aber kaum sachgerecht zu bewältigen, weil die Urteile von vornherein feststehen. Auch insoweit kann ein objektiveres Verfahren Verbesserungen bringen.

3. Das Untersuchungsgremium und sein Verfahren müssen demnach den Zwangsläufigkeiten entzogen werden, die sich aus der Logik der strikt parlamentarischen Regierungsweise ergeben. Nur dann ist es möglich, durch ein derartiges Untersuchungsverfahren diejenige Tatsachenerforschung zu betreiben, die das Parlament insgesamt, Minderheit und Mehrheit zugleich, zu der Entscheidung befähigt, ob und in welcher Weise die Regierung zur Verantwortung zu ziehen ist. Diese Entscheidung selbst ist unzweifelhaft ein politischer Vorgang; seine Tatsachenbasis sollte aber nicht bereits ihrerseits politisch ermittelt und politisch geprägt sein, wenn sie ein Mindestmaß an objektiver Information der parlamentarischen Gremien gewährleisten soll.

Die Abgeordneten des Bundestages gehören Fraktionen an; entweder einer solchen, die den Bundeskanzler gewählt hat, oder einer solchen, die in der Opposition steht. Deshalb kann schwerlich erwartet werden, daß ein Untersuchungsausschuß, der — in welchen Mehrheitsverhältnissen auch immer — aus Abgeordneten zusammengesetzt ist, nicht bereits im Zuge der Untersuchungshandlungen die politischen Aspekte berücksichtigt und die Gesichts-

punkte der jeweiligen Fraktionen ins Spiel bringt. Der Vorschlag der Kommission, den Vorsitzenden eines Untersuchungsausschusses nicht mit Stimmrecht auszustatten, erweist sich vor diesem Hintergrund als recht schwache Vorkehrung; er wird nach wie vor einer Fraktion angehören und nach wie vor in diesem Spannungsfeld von Tatsachenermittlung und politischer Wertung stehen. Dem Bedürfnis nach möglichst objektiver Tatsachenermittlung wird nur durch eine grundlegend geänderte Besetzung des Untersuchungsgremiums Rechnung getragen werden können.

4. Die Neugestaltung des Untersuchungsverfahrens sollte sich deshalb stärker an dem Gedanken eines gerichtsähnlichen Erkenntnisverfahrens orientieren. Die Grundanlage dieses Vorschlages stellt sich wie folgt dar:

— Beschluß des Parlaments auf Durchführung einer Untersuchung (wie bisher als durchsetzbares Minderheitsrecht) mit präziser Formulierung des Untersuchungsauftrages;

— Durchführung der Untersuchungshandlungen durch ein vom Parlament eingesetztes, aber nicht mit Parlamentariern besetztes Untersuchungsgremium;

— Berichterstattung des Untersuchungsgremiums an den Bundestag;

— Debatte des Plenums über den Untersuchungsbericht mit Wertungen, Anträgen und Beschlüssen.

Am Beginn und am Ende des Verfahrens steht also das Parlament und damit die politische Wertung und Entscheidung; das Plenum debattiert und entscheidet öffentlich über das Ob und den genauen Gegenstand der Untersuchung und über ihr Ergebnis sowie die daraus zu ziehenden Konsequenzen. Die Tatsachenermittlung, die zwischen diesen beiden politischen Stationen des Verfahrens liegt, wird dagegen aus dem unmittelbaren politischen Spannungsfeld heraus verlagert.

5. Die wesentlichen Bestandteile und einzelnen Schritte eines Untersuchungsverfahrens des Deutschen Bundestages sind dementsprechend die folgenden:

5.1 Zu Beginn der Wahlperiode beruft der Bundestag dreißig ehemalige Richter als Untersuchungsführer. Diese Richter sollen aus unterschiedlichen Gerichtszweigen und verschiedenen Instanzebenen stammen. Damit stehen — nach Art einer Schöffenliste — diese Personen zur Verfügung, um aus ihrem Kreis eine Untersuchungskommission zusammenzustellen.

5.2 Beschließt der Bundestag, eine Untersuchung durchzuführen (wie bisher von einem Viertel seiner Mitglieder durchsetzbar), so muß dieser Beschluß den genauen Tatbestand bezeichnen, der untersucht werden soll. Der Beschluß stellt den Auftrag an die Untersuchungskommission dar. Ähnlich einem gerichtlichen Beweisbeschluß — jedoch ohne Bezeichnung der Beweismittel — ist festzulegen, welche tatsächlichen, behaupteten oder vermuteten Vorgänge Gegenstand der Untersuchung sein sollen.

5.3 Sodann wird die Untersuchungskommission gebildet. Sie besteht aus fünf Richtern, die durch das Los aus der „Richterliste" bestimmt werden. Das zuerst bestimmte Mitglied übernimmt den Vorsitz.

5.4 Die Untersuchungskommission führt die Untersuchung entsprechend dem Auftrag des Bundestages durch und erhebt die erforderlichen Beweise. Dafür ist eine besondere Verfahrensordnung zu erlassen, die sich, soweit möglich, an den Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) orientiert. Dies gilt besonders für die Untersuchungsmaxime des § 86 VwGO, nach dessen Absatz 1 der Sachverhalt von Amts wegen erforscht wird und die Beteiligten dabei heranzuziehen sind, ohne daß eine Bindung an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten besteht. Geeignet für eine angepaßte Übernahme sind auch die §§ 96 ff. VwGO über die Beweisaufnahme. Danach ist in der mündlichen Verhandlung Beweis zu erheben, wobei Augenschein, Zeugen und Sachverständige sowie Urkunden als Beweismittel in Betracht kommen. Nach § 97 VwGO können die Beteiligten der Beweisaufnahme beiwohnen und

an Zeugen und Sachverständige sachdienliche Fragen richten. Im übrigen verweist die Verwaltungsgerichtsordnung auf die Vorschriften der Zivilprozeßordnung (ZPO) über die Beweisaufnahme.

Da das Untersuchungsgremium kein Ausschuß des Bundestages im förmlichen Sinne ist, entfällt zunächst das Zugangsrecht von Bundesregierung und Bundesrat nach Artikel 43 Abs. 2 GG. Zur Klärung der Anwesenheitsrechte allgemein sollten daher auch die Regelungen der Verwaltungsgerichtsordnung über die Beteiligung herangezogen werden. So liegt es nahe, die Fraktionen des Deutschen Bundestages als notwendige Beteiligte vorzusehen; Bundesregierung und Bundesrat könnten auf Antrag oder von Amts wegen vom Untersuchungsgremium beteiligt werden (§§ 63 und 65 VwGO). Dadurch würden diesen Organen die den Beteiligtenrechten entsprechenden Befugnisse — Anwesenheits-, Frage- und Beweisantragsrecht — eingeräumt (§ 66 VwGO). Die Fraktionen würden dadurch stärker in die Rolle von Anwälten gestellt, die vor der Untersuchungskommission Anträge stellen und Fragen an die Zeugen richten sowie Erklärungen abgeben könnten, ohne selbst das Verfahren in der Hand zu haben.

Die derzeit problematische Unterscheidung von Zeugen und Betroffenen braucht nicht mehr getroffen zu werden. Die Pflichten und Rechte von Zeugen und Sachverständigen bestimmen sich nach der Zivilprozeßordnung, so daß vor allem für den Dritten, den als Zeuge geladenen unbeteiligten Bürger, keine Verschlechterung im Vergleich zu seinen Zeugenpflichten vor den ordentlichen Gerichten eintritt. Wegen des erhöhten öffentlichen Interesses an derartigen parlamentarischen Untersuchungen muß dieser Schutz von unbeteiligten Dritten dadurch faktisch ergänzt werden, daß politische Bewertungen, Presseerklärungen und sonstige Öffentlichkeitsarbeit von der Untersuchungskommission nicht über das den Gerichten zugestandene Maß hinaus vorgenommen werden dürfen. Unter diesen Voraussetzungen entfällt das Bedürfnis, einen im Untersuchungsverfahren zu hörenden Zeugen zum Betroffenen zu erklären, um ihm ein Mindestmaß an Schutz- und Abwehrrechten zu sichern.

Gegen eine Vereidigung durch die Untersuchungskommission bestehen, da es sich schon in der Anlage stärker um ein gerichtsähnliches Erkenntnisverfahren handelt, weniger Bedenken als derzeit; vor allem entfällt die Erwägung, im politischen Spannungsfeld und in der Turbulenz der politischen Argumentation von Untersuchungsausschüssen sei sie unzumutbar.

Die Frage des Einflusses der Fraktionen des Bundestages auf die Verfahrensführung, besonders bezüglich der Durchsetzung von Anträgen der Minderheit, stellt sich so nicht mehr. Da sich in der Untersuchungskommission keine fraktionspolitischen Mehrheiten und Minderheiten widerspiegeln, stehen alle Beteiligten gleich: Sie haben die in der Verfahrensordnung vorzusehenden Anwesenheits-, Frage- und Antragsrechte. Damit entfallen auch die hochkomplizierten Konstruktionen, wie die Kommission sie zur sachgerechten Abwägung und gegenseitigen Begrenzung von Vorsitzendem, Mehrheit, Minderheit und einzelnem Abgeordneten im Ausschuß entwickeln mußte. Selbstverständlich ist, daß die Untersuchungskommission an Verfassung, Gesetze und ihre Verfahrensordnung gebunden ist.

5.5 Nach der Durchführung der Untersuchungshandlungen stellt die Untersuchungskommission ihre Ergebnisse und Erkenntnisse zu einem Bericht zusammen. Dieser Bericht enthält keine politischen Schlußfolgerungen, sondern beschränkt sich auf die erforderlichen Feststellungen zu den im Auftrag formulierten prüfungsbedürftigen Sachverhalten. Der Bericht ist dem Plenum zuzuleiten und von allen Mitgliedern der Untersuchungskommission zu unterschreiben. Sondervoten oder abweichende Meinungen sind nicht zulässig.

5.6 Der Bundestag setzt den Bericht auf die Tagesordnung und führt eine Aussprache darüber durch. Dabei können Anträge gestellt und Beschlüsse gefaßt werden. In diesem politischen Abschluß des Untersuchungsverfahrens können alle politischen Bewertungen erörtert, nötigenfalls Kon-

sequenzen beraten und die erforderlichen Maßnahmen beschlossen werden.

6. Einige Einzelfragen sind in diesem Grundriß noch nicht erörtert. Dazu gehört etwa die Frage der Pflicht zur Aktenvorlage und Erteilung von Aussagegenehmigungen an Bedienstete für die Behörden, Rechtsstellung und Vergütung der Untersuchungsführer sowie die genaue Durchprüfung der Verfahrensbestimmungen, die nach entsprechender Anpassung aus den Prozeßordnungen übernommen werden können oder sollen. Dies läßt sich jedoch in dem erforderlichen Gesetz über das Untersuchungsverfahren im einzelnen prüfen und regeln. Das gilt auch für das Verfahren, in dem die Richterliste zu benennen und zu berufen ist. Insoweit kommt es lediglich darauf an, eine neutrale, sachorientierte und verfahrenskundige Besetzung der Untersuchungskommissionen zu gewährleisten. Richter, die an einem Untersuchungsverfahren mitgewirkt haben, scheiden aus der Liste aus.

   Auf der Ebene des Grundgesetzes sind einige Anpassungen in Artikel 44 GG notwendig. Dabei kommt es darauf an, in dieser Bestimmung die Möglichkeit zu geben, die Untersuchungshandlungen als solche nicht von Parlamentariern, sondern von anderen, durch das Parlament berufenen Personen durchführen zu lassen. Deshalb empfiehlt es sich, nicht von einem Untersuchungsausschuß zu sprechen, da der Begriff Ausschuß auf eine Besetzung mit Parlamentariern hinweist. Auch bei den Enquete-Kommissionen nach § 74 a GO-BT ist dies berücksichtigt worden. Es bietet sich deshalb an, den Begriff „Untersuchungskommission" zu wählen. Im übrigen ist es erforderlich, die Verweisung in Artikel 44 Abs. 2 GG auf die Strafprozeßordnung zu beseitigen.

   Soweit er von den dargelegten Vorschlägen betroffen ist, könnte Artikel 44 GG wie folgt geändert werden:

Artikel 44

(1) Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, eine Untersuchungskommission einzusetzen, die in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt. Die Mitglieder der Kommission werden vom Präsidenten des Bundestages berufen; das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das auch Bestimmungen über das Verfahren der Untersuchungskommissionen trifft. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.

(2) ... (Absatz 2 geltender Fassung entfällt).

Diesem Sondervotum haben sich angeschlossen:
Prof. Dr. Rietdorf und Abgeordneter Prof. Dr. Schweitzer.

Sondervotum

zum Abschnitt 2 „Enquete-Kommissionen"

von Abgeordnetem Prof. Dr. Klein

Dem Vorschlag der Kommission, Artikel 44 a Abs. 2 in der vorgesehenen Fassung in das Grundgesetz aufzunehmen, vermag ich mich nicht anzuschließen.

Ob die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages überhaupt einer verfassungsrechtlichen Absicherung bedürfen, scheint mir zwar nicht zur Evidenz erwiesen, mag hier jedoch dahinstehen. Hingegen stößt Artikel 44 a Abs. 2 auf schwerwiegende rechtsstaatliche Bedenken.

Ich verkenne nicht, daß es im Einzelfall ratsam sein kann, den Enquete-Kommissionen ein Beweiserhebungsrecht zuzuerkennen. Der Bericht bringt dafür Beispiele. Es wäre jedoch ausreichend, ein solches Beweiserhebungsrecht durch einfaches Gesetz zu regeln. Dieses wäre an die Grundrechte gebunden (Artikel 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG). In der vorgeschlagenen Fassung jedoch wird das Beweis-

erhebungsrecht den Enquete-Kommissionen per constitutionem verliehen und dadurch zur verfassungsunmittelbaren Schranke der Grundrechte erhoben — mit Ausnahme freilich des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, dessen ausdrückliche Erwähnung indes auch geeignet ist, die soeben getroffene Feststellung per argumentum e contrario zu bestätigen. Mag im übrigen auch das Beweiserhebungsrecht der Enquete-Kommissionen vor dem Wesens- bzw. Menschenwürdegehalt der Grundrechte haltzumachen haben, so würde meines Erachtens eine solche Regelung entschieden zu weit gehen. Sie würde beispielsweise bedeuten, daß im Rahmen einer Energiefragen gewidmeten Enquete die Energiewirtschaft auf Anforderung der Kommission alle der Erforschung des Sachverhaltes dienlichen Auskünfte, etwa über den Stand ihrer Forschungsvorhaben und ähnliches, zu erteilen, mithin unter Umständen auch zahlreiche Geschäftsgeheimnisse aufzudecken haben würde, ohne Herr über deren künftige, gegebenenfalls auch öffentliche Erörterung zu bleiben oder im Falle eines darauf zurückzuführenden Vermögensschadens einen Anspruch auf Schadensersatz oder Entschädigung geltend machen zu können.

Ein Vorschlag dieser Art mit so weitreichenden (auch wirtschaftspolitischen) Konsequenzen, der Kommission erst in der Schlußphase ihrer Beratungen vorgelegt und offenbar nicht hinreichend bedacht, kann meine Zustimmung nicht finden.

Diesem Sondervotum haben sich angeschlossen:

Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger und Prof. Dr. Stern.

Prof. Dr. Böckenförde hat sich diesem Sondervotum mit folgender Maßgabe angeschlossen:

Nachdem das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung die Auffassung vertritt und praktiziert, daß auch Kompetenzbestimmungen der Verfassung eine verfassungsunmittelbare Schranke grundrechtlicher Freiheitsgewährleistungen darstellen (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 28, S. 243 [261]), bedeutet die Zuerkennung eines Beweiserhebungsrechts per constitutionem an Enquete-Kommissionen eine zu weitreichende Vollmacht. Die für eine Beweiserhebung notwendigen Befugnisse sind auch dann gewährleistet, wenn sich das Beweiserhebungsrecht den grundrechtlichen Gewährleistungen der Verfassung einzufügen hat, d. h. sich im Rahmen der einfachgesetzlichen Regelungs- und Einschränkungsmöglichkeiten der Grundrechte bewegen muß. Einer weitergehenden Befugnis bedarf es nicht, sie könnte vielmehr Anlaß zu „inquisitorischen" Untersuchungen sein.

Sondervotum

zum Abschnitt 3 „Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste"

von Abgeordnetem Dr. Arndt

Im parlamentarisch-demokratischen Staat des Grundgesetzes, der keine andere Raison als die Verfassung kennt, gilt grundsätzlich für die Kontrolle auch der Nachrichtendienste nichts anderes als für jeden anderen Zweig der Exekutive auch. Dennoch wird jedermann einsehen, daß wichtige Elemente effektiver parlamentarischer Kontrolle bei diesen Diensten fehlen — und wegen der notwendig zu wesentlichen Teilen geheim erfolgenden Tätigkeit des Bundesnachrichtendienstes (BND), des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) und des Militärischen Abschirmdienstes (MAD) auch fehlen müssen. Denn Öffentlichkeit ist ein wesentlicher Bestandteil parlamentarischer Kontrolle. Auf der anderen Seite ist eine wirksame Überwachung gerade der geheim arbeitenden Dienste wichtiger als bei jeder anderen Behörde, ist doch die Gefahr freiheitsgefährdenden Machtmißbrauchs aus der Natur der Sache — also nicht aufgrund bösen Willens der Beteiligten — so groß wie nirgends sonst bei staatlichen Institutionen. Hier gilt in gesteigertem Maße das Konfutse zugeschriebene Wort, nach dem Macht korrumpiert —, und Wissen (besonders geheimes Wissen) bedeutet immer auch Macht. Der 2. Untersuchungsausschuß des 7. Bundestages („Guillaume-Ausschuß") hat hier viel Erschreckendes an Mißbrauch anvertrauter Macht zutage gefördert, wie ich aus eigener Anschauung als dessen stellvertretender Vorsitzender weiß.

Schon früh hat sich daher die Erkenntnis durchgesetzt, daß neben der Kontrollfunktion der demokratischen Öffentlichkeit durch Presse und Rundfunk die klassischen Instrumente der parlamentarischen Kontrolle von der Ministerverantwortlichkeit über die Fragestunde bis zur Großen Anfrage — ja selbst bis zum Ad-hoc-Untersuchungsausschuß — in der Praxis weitgehend versagen. Darum wurde schon während der Kanzlerschaft Konrad Adenauers ein aus Mitgliedern des Bundestages bestehendes „Parlamentarisches Vertrauensmännergremium" (PVMG) geschaffen, das aus je drei Vertretern jeder Fraktion bestand. Den Vorsitz führte allerdings der Bundeskanzler, der auch allein befugt war, das Gremium einzuberufen. Gerade dies aber wurde schon bald als unbefriedigend empfunden und führte nach der Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses im November 1968 im Mai 1969 zu der einhelligen Forderung aller im Bundestag vertretenen Parteien, das PVMG durch einen Ausschuß des Bundestages für Angelegenheiten der Nachrichtendienste zu ersetzen. Das Gewicht dieses Postulats kann man erst richtig ermessen, wenn man weiß, daß diesem Untersuchungsausschuß ausschließlich Mitglieder des PVMG angehörten, darunter alle Fraktionsvorsitzenden. Noch in derselben Legislaturperiode lag dem Bundestag dann der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vor, der von allen Fraktionen eingebracht war und eine detaillierte Regelung zur parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste enthielt. Die Novelle scheiterte jedoch in der Schlußabstimmung, weil vor allem Abgeordnete der CSU ihr die Stimme versagten.

Das Facit dieser jahrelangen Diskussion wird man im Lichte der Erfahrungen mit der bisherigen Arbeit des PVMG, den Institutionen zur Kontrolle der Post- und Fernmeldeüberwachung und den Untersuchungsausschüssen der 5. und 7. Wahlperiode dahin zusammenfassen können, daß es ein deutliches Unbehagen darüber gibt, wie die Nachrichtendienste kontrolliert werden. Über die konkreten Lösungsvorschläge gehen die Meinungen allerdings nach wie vor auseinander. Die unter der Kanzlerschaft Willy Brandts vorgenommene und von der Kommission auch für die Zukunft als ausreichend erachtete Umgestaltung des PVMG reicht für eine effektive Kontrolle nicht aus, obwohl nunmehr im vierteljährlichen Wechsel ein Abgeordneter den Vorsitz führt, der das Gremium einberuft, wenn eine Fraktion dies wünscht. Andererseits ist das PVMG personell jetzt so zusammengesetzt und erweitert worden, daß wirklich geheimhaltungsbedürftige Vorgänge ohne Gefahr für den Staat dort kaum noch erörtert werden können. Demgegenüber bietet sich nach wie vor das vom Hirsch-Untersuchungsausschuß der 5. Wahlperiode vorgeschlagene, im Plenum des Bundestages gescheiterte und von der Enquete-Kommission mehrheitlich verworfene institutionalisierte Gremium an, das eine eigene klare Rechtsstellung hat. Allerdings sollte es nicht als ein Ausschuß des Bundestages, sondern als ein Verfassungsorgan eigener Art im Wortlaut des Grundgesetzes verankert und konstituiert werden. Denn sonst könnte selbst bei der Festlegung einer Mitgliederzahl von fünf in kritischen Zeiten eine nicht verbotene verfassungsfeindliche Partei, die 18 bis 20 v. H. der Stimmen erhält (das sind rd. 100 Abgeordnete im Bundestag), durch ihren verfassungsrechtlichen Anspruch auf Sitz und Stimme in diesem Gremium die Aufgabe zumindest des Verfassungsschutzes praktisch aus den Angeln heben. Bei der Konstruktion als besonderes Verfassungsorgan bestünde kein Anspruch auf Beteiligung und damit diese Gefahr nicht. Wenn man dann noch zusätzlich festlegt, daß Mitglieder dieses Gremiums nur Bundestagsabgeordnete sein können, dann ließen sich auf das neue Organ nahtlos eine Reihe von Kompetenzen übertragen, die heute noch weit verstreut in unserer Rechtsordnung vagabundieren. So könnte das neue Organ das sogenannte Gremium nach § 9 des Gesetzes zur Beschränkung des Artikels 10 GG (Post- und Telephonkontrolle) als Kreationsorgan der in diesem Gesetz vorgesehenen Dreierkommission und in seinen sonstigen Funktionen ablösen und ebenso von den bisher damit beauftragten Mitgliedern des Bundestags-Haushaltsausschusses die Budgetkontrolle der Dienste übernehmen wie auch die Aufgaben des bisherigen PVMG. Weiter wäre durch die Übertragung der Kompetenz, in letzter Instanz über von der Bundesregierung vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen verweigerte Aussagegenehmigungen und Aktenvorlagen zu entscheiden, ein altes Dilemma aus Theorie und Praxis der Untersuchungsausschüsse gelöst. Dies könnte durchaus so geregelt werden, daß es mit dem von der Kommission für diesen Konfliktfall vorgesehenen, grundsätzlich auch von mir befürworteten Verfahren nicht in Widerspruch gerät. Der Gefahr emotional bedingter und per-

sonell problematisch zusammengesetzter Ad-hoc-Untersuchungsausschüsse nach Artikel 44 GG könnte schließlich dadurch vorgebeugt werden, daß das neue Organ sich jederzeit als Untersuchungsausschuß mit allen Rechten eines solchen konstitutieren kann, während Ad-hoc-Ausschüsse des Bundestages auf diesem Gebiet für unzulässig erklärt werden. Die von dem ehemaligen Abgeordneten Dr. Hirsch in seinem Sondervotum zu dieser Frage geltend gemachten Bedenken würden dann gegenstandslos. Ein besonderer Vorteil einer derartigen Zusammenfassung verschiedener Kompetenzen auf dem empfindlichen Gebiet des Schutzes echter Staatsgeheimnisse (die nicht nur Regierungsgeheimnisse sind) wäre darin zu sehen, daß einmal die Zahl der Geheimnisträger kleingehalten und zum anderen eine hervorragende Konzentration einschlägigen Sachverstandes erzielt würde. Schließlich ermöglichte die besondere Vertrautheit der Mitglieder des Ausschusses für Angelegenheiten der Nachrichtendienste mit Fragen des Geheimschutzes, auch sachlich gut fundierte Entscheidungen schnell — d. h. ohne vermeidbaren Zeitverlust in anderen Verfahren — zu treffen.

Es wäre aber ein Irrtum, wollte man annehmen, parlamentarische Kontrolle allein reiche aus, um einerseits die Nachrichtendienste davor zu bewahren, ihre tatsächliche Macht zu mißbrauchen und Staat im Staate zu werden, und andererseits bei allen Bürgern und ihren Organisationen das Vertrauen zu erwerben, ohne das keine Institution des demokratischen Staates bestehen und auf Dauer den erforderlichen sachlich qualifizierten und verfassungstreuen Nachwuchs finden kann. Dies bedeutet, daß es unumgänglich ist, die Kontrolle von außen durch Parlament und Öffentlichkeit zu ergänzen durch eine Personalpolitik in den Spitzenpositionen, die auf dem empfindlichen Sektor der Nachrichtendienste alle im demokratischen Spektrum relevanten politischen Gruppen auch so beteiligt, daß die Dienste innenpolitisch neutralisiert werden und ihre Vertrauensbasis auf eine breitere Basis als die einer jeweiligen Regierungskoalition stützen können. Eine solche Forderung bedeutet nicht, die Dienste einem auf sachliche und fachliche Kompetenz nicht achtenden Parteienproporz zu unterwerfen. Vielmehr muß auch bei der Besetzung von Spitzenpositionen dort deutlich werden, daß es sich hier um Aufgaben handelt, die zum Wohle des ganzen Staates nur geleistet werden können, wenn alle politisch relevanten Kräfte des Landes sie mittragen und dadurch die objektive oder auch nur subjektiv empfundene Gefahr bannen, Bundesnachrichtendienst, Militärischer Abschirmdienst oder Verfassungsschutz könnten staatsdesintegrierend wirken, indem sie sich zu innenpolitischen Zwecken der jeweils Mächtigen mißbrauchen ließen.

Um diesen Überlegungen Rechnung zu tragen, schlage ich vor:

Artikel 45 a

(1) Der Bundestag wählt einen unabhängigen Ausschuß für Angelegenheiten der Nachrichtendienste, der aus fünf seiner Mitglieder besteht, die für die Dauer einer Wahlperiode bestellt werden. Der Ausschuß übt die parlamentarische Kontrolle über die Nachrichtendienste aus und nimmt auf diesem Gebiete die Rechte eines Untersuchungsausschusses ausschließlich wahr. Auf Antrag zweier seiner Mitglieder oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages hat er eine Angelegenheit zum Gegenstand seiner Untersuchungen zu machen.

(2) Durch Gesetz können dem Ausschuß weitere Aufgaben übertragen werden.

Diesem Sondervotum hat sich Abgeordneter Dr. Lenz mit folgender Maßgabe angeschlossen:

Ich teile die Auffassung des Kollegen Dr. Arndt, daß die Einsetzung eines Ausschusses für die Angelegenheiten der Nachrichtendienste wünschenswert ist, ohne allen Einzelheiten seines Vorschlages und seiner Begründung beizutreten.

Liste der Kommissionsdrucksachen zu Kapitel 4 „Parlamentarische Kontrollrechte"

033	20. 4. 1972	Untersuchungsausschüsse — Fragenkatalog	Sekretariat
033 (neu)	20. 4. 1972	Untersuchungsausschüsse — Fragenkatalog (Neufassung)	Sekretariat
036	29. 5. 1972	Ausschuß für Angelegenheiten der Nachrichtendienste — Fragenkatalog	Sekretariat
040	14. 6. 1972	Enquete-Kommissionen — Fragenkatalog	Sekretariat
047	15. 8. 1972	Investigative Ausschüsse: Untersuchungsausschüsse und Enquete-Kommissionen	Sekretariat
048	17. 8. 1972	Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste	Sekretariat
049	21. 8. 1972	Institutionen des Petitionswesens: Petitionsausschuß und Ombudsmann	Sekretariat
059	15. 8. 1973	Entwurf eines Gesetzes für eine Verfassungsänderung (Artikel 44 GG) und für ein Verfahrensgesetz für die Untersuchungsausschüsse	Staatssekretär Hermans
106	23. 7. 1974	Zur Frage einer Neuregelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse	Abgeordneter Prof. Dr. Klein
126	8. 1. 1975	Problemaufriß zum Untersuchungsverfahren	Abgeordneter Dr. Lenz
135	26. 2. 1975	Vorschläge zur Reform des Untersuchungsverfahrens	Abgeordneter Dr. Arndt, Abgeordneter Dr. Lenz

Kapitel 5

Gestaltung der Gesetzesberatung

1 Problemstellung und Ergebnis

1.1 Problemstellung

Die Kommission hat geprüft, inwieweit der tatsächliche Gang der Gesetzgebung im Deutschen Bundestag Ansatzpunkte für eine Straffung, Vereinfachung und bessere Transparenz der parlamentarischen Arbeit bietet. Sie ging dabei von der Überlegung aus, daß derartige Verbesserungen der heute oft detaillierten und hochspezialisierten Gesetzgebungsarbeit den Bundestag in den Stand setzen können, die Befassung mit grundsätzlichen und politisch bedeutsamen Fragen zu vertiefen, seine Kontrollfunktionen gegenüber der Regierung zu verstärken und damit insgesamt sein Gewicht in der Balance der politischen Kräfte zu akzentuieren.

Die Kommission hat festgestellt, daß die äußeren Formen des Gesetzgebungsganges heute in einigen Punkten nicht mehr den ursprünglich vorgesehenen Zwecken entsprechen. Das gilt namentlich für Anzahl und Abfolge der Gesetzesberatungen, für Form und Wirkung der Ausschußarbeit sowie für den Stil des förmlichen Gesetzesbeschlusses im Plenum des Bundestages. Zwar haben die diesbezüglichen Bestimmungen nicht den förmlichen Rang des Verfassungsgesetzes; Änderungen würden also nicht das Grundgesetz selbst betreffen. Gleichwohl handelt es sich hier um Bestimmungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, die teilweise materielles Verfassungsrecht sind. Änderungsempfehlungen in diesem Bereich haben deshalb zum Teil verfassungspolitischen Charakter. Im Hinblick darauf hat die Kommission davon Abstand genommen, ausgearbeitete Einzelformulierungen für eine Änderung der betroffenen Bestimmungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zu entwerfen; statt dessen hat sie ihre Ergebnisse in einigen Empfehlungen zusammengefaßt.

1.2 Die Empfehlungen der Kommission

Die Kommission beschloß im einzelnen die folgenden Empfehlungen:

a) Der Bundestag erledigt Gesetzentwürfe in der Regel in zwei Beratungen. Drei Beratungen er-

folgen nur bei verfassungsändernden Gesetzen und beim Haushaltsgesetz sowie bei anderen Gesetzentwürfen auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Bundestages. Der Antrag kann bis zum Ende der zweiten Beratung gestellt werden.

b) In der ersten Beratung findet in der Regel eine allgemeine Aussprache als politische Richtlinie für die Sachberatung statt.

c) Die Fraktionen sollen bei Vorlagen von erheblicher Bedeutung die allgemeine Aussprache durch schriftliche Stellungnahmen vorbereiten, die allen Abgeordneten rechtzeitig vor der ersten Beratung zuzustellen sind.

d) Zwischen der ersten und der zweiten Beratung findet auf Verlangen von soviel Mitgliedern des Bundestages, wie einer Fraktionsstärke entspricht, eine gemeinsame Sitzung des federführenden und der mitberatenden Ausschüsse statt (Erweiterte Ausschußberatung). Stimmberechtigt sind die Mitglieder derjenigen Ausschüsse, die zur Erweiterten Ausschußberatung zusammentreten.

e) Die Erweiterte Ausschußberatung ist öffentlich. Auf Antrag eines Zehntels der Mitglieder oder auf Antrag der Bundesregierung kann mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.

f) Die Erweiterte Ausschußberatung findet in Räumen statt, die im Hinblick auf Sitzanordnung und Ausstattung den Erfordernissen von politischer Debatte, detaillierter Einzelberatung und Beteiligung der Öffentlichkeit Rechnung tragen.

g) Am Schluß der zweiten Beratung wird über die Annahme oder Ablehnung des Gesetzentwurfs abgestimmt. Der Präsident stellt von Amts wegen die Beschlußfähigkeit fest. Sind drei Beratungen vorgeschrieben oder beantragt, so erfolgt diese Feststellung vor der Schlußabstimmung in der dritten Beratung.

2 Zwei Beratungen

Der Deutsche Bundestag behandelt Gesetzentwürfe derzeit regelmäßig in drei Beratungen. Diese Einteilung hat heute in vielen Fällen nur noch geringe Bedeutung. Der wesentliche Sinn dieses Ablaufs könnte vor allem darin bestehen, daß die Publizität des Gesetzgebungsvorhabens durch die drei Durchgänge im Plenum des Bundestages gesteigert wird. Dies ist jedoch nur in seltenen Fällen gegeben. In der ersten Beratung wird der Gesetzentwurf heute meist ohne Aussprache an die Ausschüsse überwiesen. Die zweite Beratung stellt praktisch eine fachliche Erörterung der Einzelfragen durch die mit der jeweiligen Materie besonders vertrauten Mitglieder der betroffenen Ausschüsse dar. Diese ist dadurch gekennzeichnet, daß im Plenum ein „Schichtwechsel der Spezialisten" stattfindet, die in oft hochspezialisierten Darlegungen die Details des Gesetzes erörtern, ohne daß dies für die breite Öffentlichkeit immer nachvollziehbar ist, während die Mehrzahl der mit dieser Materie nicht unmittelbar befaßten Abgeordneten der Beratung nicht folgt oder im Plenum gar nicht anwesend ist. In der dritten, abschließenden Beratung liegt dann meist ein in jeder Richtung abgestimmter Entwurf vor, der häufig ebenfalls ohne allgemeine Grundsatzdebatte verabschiedet wird, was in vielen Fällen als bloße Formalität erscheint.

Dies gilt nicht für die verhältnismäßig geringe Zahl politisch bedeutsamer, grundlegender Vorhaben, bei denen eine die Öffentlichkeit interessierende und bewegende breite Debatte stattfindet. Für eine Fülle von speziellen Einzelgesetzen muß aber festgestellt werden, daß drei Plenarberatungen kaum eine Bedeutung für die öffentliche Meinungs- und Urteilsbildung besitzen und zudem das Verfahren ohne sachliche Notwendigkeit in unorganische Geschäftsordnungsabschnitte zerlegen.

Dies hat seinen Grund vor allem darin, daß in einer hochdifferenzierten Industriegesellschaft die Arbeitsteilung und Spezialisierung auch in der Gesetzgebung ständig zunimmt und zu einer Vielzahl von Einzelfall- und Spezialregelungen zwingt. Dabei geht die Kommission davon aus, daß diese Regelungen trotz ihres Einzelfall- und Spezialcharakters keine bloßen Routineaufgaben des Parlaments darstellen und deshalb weiterhin der Form eines Parlamentsgesetzes bedürfen. Für den Fall nämlich, daß es sich um bloße Routineaufgaben handelt — eine Unterscheidung, die nur von Fall zu Fall nach der praktischen Bedeutung der Materie getroffen werden kann —, weist die Kommission auf ihren Vorschlag hin (Kapitel 6 „Rechtsetzungsbefugnisse der Exekutive"), nach dem in solchen Fällen das Parlament zu seiner Entlastung von der erweiterten Delegationsmöglichkeit in Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 (neu) Gebrauch machen kann, nach der die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen nur dem Zweck nach umschrieben zu sein braucht.

Das Grundgesetz schreibt drei Beratungen nicht vor. Sie sind zum Teil historisch begründet und haben ihre Regelung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) gefunden (§§ 77 ff.). Einige Gegenstände werden schon heute grundsätzlich in zwei Beratungen erledigt. Ferner besteht die Möglichkeit, die Schlußabstimmung (dritte Beratung) unmittelbar an die zweite anzuschließen, wenn die Beschlüsse in der zweiten Beratung unverändert geblieben sind (§ 88 GO-BT). Davon wird heute in vielen Fällen Gebrauch gemacht. Die Empfehlung der Kommission, regelmäßig in zwei Beratungen zum Gesetzesbeschluß zu kommen, stellt deshalb im Grunde nur eine Umkehrung des geltenden Regel-Ausnahme-Verhältnisses dar.

Dies entspricht auch der Regelung in der überwiegenden Zahl der deutschen Länderparlamente. In acht Ländern — Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein — werden Gesetze in zwei Beratungen verabschiedet; drei sind nur vorgesehen für verfassungsändernde Gesetze — so in Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz — und zusätzlich für das Haushaltsgesetz — so in Hessen und Nordrhein-Westfalen. Zudem kennen einige

Länderparlamente die Möglichkeit, eine dritte Beratung unter bestimmten Quoren zu verlangen; dies ist in Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein der Fall. In Bayern kann dies ferner der Ältestenrat, in Berlin der Präsident des Abgeordnetenhauses oder der Senat verlangen. In Hamburg kommen drei Beratungen gar nicht vor, auch nicht bei Verfassungsänderungen, bei denen lediglich zwischen den beiden Beratungen dreizehn Tage liegen müssen; an beiden müssen mindestens drei Viertel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft teilnehmen. Nur in Baden-Württemberg, Niedersachsen und im Saarland sind drei Beratungen die Regel, von der aber in Einzelfällen auch abgewichen werden kann.

3 Ausnahmsweise drei Beratungen

Die Empfehlung der Kommission greift einige Elemente dieser Regelungen der Länderparlamente auf. Für verfassungsändernde Gesetze und für das Haushaltsgesetz sollen nach wie vor drei Beratungen erforderlich sein. Außerdem soll auf Verlangen von einem Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages auch bei anderen Gesetzen erst in der dritten Beratung der Gesetzesbeschluß erfolgen. Dieses Quorum ist erforderlich, um einer erst im Laufe der Beratungen zutage tretenden politischen Bedeutung der Vorlage Rechnung zu tragen. Das Quorum ist zudem auch hoch genug, um einer mißbräuchlichen Kumulation der Verlangen nach erweiterter Ausschußsitzung und dritter Beratung soweit wie möglich vorzubeugen. Das Verlangen nach einer dritten Beratung soll im übrigen bis zum Abschluß der Sachberatungen in der zweiten, also bis vor Eintritt in die Schlußabstimmung, möglich sein.

Die Verringerung auf in der Regel zwei Beratungen sollte nicht isoliert erfolgen; vielmehr gehören zu diesem Vorschlag die weiter unten erläuterten zusätzlichen Änderungsempfehlungen, die den Zweck haben, die erste Beratung (Einbringung) sachlich anzureichern, die Schlußberatung durch verbesserte Präsenz im Plenum aufzuwerten und zwischen beiden eine besonders intensive Form der Ausschußberatung stattfinden zu lassen.

4 Aussprache in der ersten Beratung

In der ersten Beratung wird der Gesetzentwurf derzeit meist ohne Aussprache an die zuständigen Ausschüsse überwiesen. Dies erscheint in vielen Fällen als bloße Formalität, die das Plenum zwar geschäftsordnungsmäßig beschäftigt, nicht aber inhaltlich mit dem Entwurf befaßt. Nach § 78 GO-BT findet eine allgemeine Aussprache in der ersten Beratung nur statt, wenn sie vom Ältestenrat empfohlen oder von mindestens soviel Mitgliedern des Bundestages verlangt wird, wie einer Fraktionsstärke entspricht. Auch dann sind Änderungsanträge in der ersten Beratung unzulässig.

Die Empfehlung der Kommission bedeutet auch hier eine Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses. Der Sinn der Einbringung war ursprünglich, das Plenum des Parlaments mit dem Entwurf bekannt zu machen und eine erste Orientierung zu ermöglichen. Dies wäre auch heute sinnvoll, um den Ausschüssen bereits eine vorläufige politische Richtschnur zu geben und die politische Akzentuierung der Mehrheits- und Minderheitspositionen des Bundestages nicht ihnen allein zu überlassen. Durch eine erste Aussprache, die sich auf die Grundsätze der Vorlage zu beschränken hätte, würde zudem eine frühere und bessere Information der Öffentlichkeit über das Vorhaben bewirkt.

Auch in diesem Punkt bieten die Geschäftsordnungen einiger Länderparlamente Beispiele. Im Landtag von Schleswig-Holstein etwa werden in der ersten Beratung „in der Regel die allgemeinen Grundsätze der Vorlage besprochen", und in der Bremischen Bürgerschaft gilt, daß „zunächst eine allgemeine Besprechung" stattfindet.

Nach dem Vorschlag der Kommission ist dieses Verfahren nicht zwingend. Bei besonders detaillierten Einzelregelungen oder anpassenden Novellierungen von politisch nicht umstrittenen Einzelheiten eines Gesetzes wird eine Aussprache über Grundsätze nicht stattfinden, wenn keine Stellungnahmen gewünscht werden. Wie bisher sollen Änderungsanträge in der ersten Beratung nicht möglich sein.

5 Vorbereitung durch schriftliche Stellungnahmen

Diese Empfehlung ergänzt die vorherige: Wenn die Vorlage eine erhebliche Bedeutung aufweist, so daß umfängliche und kontroverse Beratungen zu erwarten sind, soll die Grundsatzaussprache der ersten Beratung schriftlich vorbereitet werden. Die Fraktionen sollen rechtzeitig eine erste Prüfung des Gesetzentwurfs vornehmen und die Grundlinien der politischen Einschätzung des Vorhabens schriftlich den anderen Fraktionen übermitteln. Dadurch sind beide Seiten des Hauses, Regierungsparteien und Opposition, schon vor der ersten Beratung in groben Zügen über die Schwerpunkte der Diskussion aus der Sicht der jeweils anderen Seite informiert und können sich für die erste Aussprache darauf einstellen. Die Diskussion im Plenum würde dadurch gestrafft und auf Gesichtspunkte konzentriert, die nach einer ersten Begutachtung des Gesetzentwurfs voraussichtlich wichtig sein werden.

Eine zu frühe Selbstbindung der Fraktionen erfolgt dadurch nicht. Einmal kann diese schriftliche Vorbereitung — die vor allem auch auf eine erste Klärung der sachlichen Anliegen der Vorlagen abzielt — durch ein beauftragtes Mitglied der jeweiligen Fraktion vorgenommen werden. Zum anderen ist es leicht möglich und in der Praxis wahrscheinlich, daß die Stellungnahmen der ersten Beratung ohnehin unter den Vorbehalt weiterer Erkenntnisse aus der genauen Durchprüfung in den Ausschüssen gestellt werden. Die Fraktionen würden deshalb nicht verfrüht auf politische Formulierungen festgelegt, auf die sie sich in der weiteren Beratung verpflichtet fühlen würden.

Auch hier gilt, daß dieses Verfahren nicht für hochspezialisierte Detailregelungen vorgesehen ist. Es soll nur bei Vorlagen von erheblicher Bedeutung und auch dann fakultativ Anwendung finden; die Geschäftsführer der Fraktionen werden sich im Einzelfall über ein zweckentsprechendes Vorgehen verständigen.

6 Erweiterte Ausschußberatung

Die gründliche, sachlich-politische Durchberatung der Gesetzentwürfe findet seit langem aus guten Gründen in den Ausschüssen des Bundestages statt. Auch dies ist in erster Linie auf die sachliche Spezialisierung und die fachliche Kompliziertheit der vom Gesetzgeber zu regelnden Materien zurückzuführen. Die insoweit für eine verantwortliche Gestaltung und zur Aufrechterhaltung einer tatsächlichen parlamentarischen Kontrolle erforderliche Arbeit kann nicht allein durch die an die Öffentlichkeit gerichtete Debatte im Plenum, sondern muß durch die fachmännische Durchprüfung in den Ausschüssen geleistet werden. Gerade dies spricht indes dafür, die detaillierte Erörterung von sehr speziellen Fachfragen dem Plenum des Bundestages weitgehend zu ersparen.

Dem entspricht die heutige Praxis nicht. Die detailliert ausgearbeiteten, oft langdauernden und in vielen Fällen nicht in freier Rede vorgetragenen Ausführungen in der zweiten Beratung erfüllen gelegentlich eher die Anforderungen an eine Vorlesung oder an ein Referat zu einer Fachtagung als diejenigen an eine Parlamentsrede. Die allgemeine, politisch interessierte und politisch zu informierende Öffentlichkeit zieht daraus wenig Nutzen; die interessierte Fachöffentlichkeit dagegen hat ohnehin Zugang zu den schriftlichen Unterlagen und benötigt deshalb die Darlegungen in der Debatte nur selten. Für die Presse — einschließlich der Fachpresse — gilt ähnliches; ihre Journalisten haben es oft schwer, aus den sehr fachorientierten Ausführungen den politisch interessierenden Kern herauszufiltern und den Lesern zu übermitteln.

Das gilt schließlich auch für die mit der jeweiligen Materie nicht besonders befaßten Mitglieder des Bundestages selbst. Sie wohnen oft nur denjenigen Teilen der Debatte bei, die von ihnen intensiv bearbeitete oder sie besonders berührende Sachbereiche betrifft, und widmen sich ihrerseits wieder der Einzelbearbeitung der ihnen anvertrauten Sachbereiche in Ausschüssen und Arbeitskreisen, wenn das Plenum zu anderen Gegenständen übergeht. Dies führt zu einer manchmal nur schwachen Besetzung des Plenarsaales und zur rednerischen Behandlung bestimmter Fragenkomplexe durch immer wieder dieselben Experten der Fraktionen. In der Sache kommt die zweite Beratung mithin heute einer zusammenfassenden Ausschußberatung gleich.

Die Kommission ist deshalb der Auffassung, daß das Plenum des Deutschen Bundestages sich mit sachlich zur Ausschußberatung gehörenden Teilen der Gesetzesberatung nicht befassen sollte. Vielmehr sollen, wenn die mit dem Entwurf befaßten Ausschüsse eine erste Phase der sachlichen Durchprüfung und Korrektur des Entwurfs beendet haben, der federführende und die mitberatenden Ausschüsse zu einer gemeinsamen Sitzung zusammentreten. In dieser Erweiterten Ausschußberatung kann die endgültige Abstimmung der Beiträge der verschiedenen Ausschüsse zu dem Entwurf vorgenommen und dem Ausschußantrag an das Plenum seine endgültige Fassung gegeben werden. In dieser Schlußphase der Ausschußberatung besteht ferner die Möglichkeit für die Abgeordneten, über die sachlichen Details hinaus zusammenfassende, grundlegende sachlich-politische Ausführungen zu machen und Stellungnahmen abzugeben, die in diesem Rahmen zeitlich kürzer und politisch akzentuierter in freier Rede und Gegenrede ausgetauscht werden können. Die Kommission empfiehlt deshalb grundsätzlich Öffentlichkeit der Erweiterten Ausschußberatung (Abschnitt 7).

Die Erweiterte Ausschußberatung wird nicht als zwingende Regelung vorgeschlagen, sondern soll auf Verlangen von soviel Mitgliedern, wie einer Fraktionsstärke entspricht, stattfinden. Sie stellt keinen regelmäßigen Ersatz für die nach den Vorschlägen der Kommission wegfallende Plenarberatung dar; sie ist weder förmlich noch sachlich Plenarberatung. Sie soll vielmehr die Vorteile von Ausschußberatung und Plenardebatte bis zu einem gewissen Grade zusammenführen und dadurch zum einen einen wohlabgestimmten Gesetzesvorschlag in die Schlußberatung des Plenums bringen, zum anderen der knappen, freien und lebhaften politischen Debatte ein Forum bieten.

Dementsprechend war die Frage der Stimmberechtigung in der Erweiterten Ausschußberatung zu beantworten. Würde es sich um eine aus dem Plenum herausverlegte zweite Beratung handeln, so hätten alle Mitglieder des Bundestages Rede-, Antrags- und Stimmrecht. Da die Kommission jedoch eine besondere Variante einer stärker öffentlich orientierten Ausschußberatung anstrebt, war das Stimmrecht — entsprechend der geltenden Lage in den Ausschüssen — den Mitgliedern derjenigen Ausschüsse zuzuerkennen, die zur Erweiterten Ausschußberatung jeweils zusammentreten.

Die Empfehlung der Kommission führt insoweit auch eine Entwicklung fort, die schon nach geltendem Recht in der Praxis begonnen hat. In mehreren Fällen sind in den letzten Jahren Ausschüsse des Deutschen Bundestages zu gemeinsamen Sitzungen zusammengetreten, was die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages weder ausdrücklich vorsieht noch untersagt. Dies diente entweder dazu, die beteiligten Ausschüsse zweckmäßigerweise zugleich an einer anberaumten Anhörung zu beteiligen — ohne diese etwa mehrfach vor jedem Ausschuß durchzuführen —, oder es erörterten sachlich verwandte oder mit ähnlichen Vorhaben befaßte Ausschüsse eine Materie wegen ihres inneren Zusammenhanges in einer gemeinsamen Sitzung, wobei allerdings die Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse kein Stimmrecht hatten. Hier liegt auch ein Element von Rationalisierung und Vereinfachung der Ausschußberatung, das in der vorgeschlagenen Erweiterten Ausschußberatung durchaus ebenfalls sei-

nen Platz haben sollte. Die Kommission verspricht sich von diesem Verfahren einschließlich des Wegfalls der bisherigen dritten Beratung nicht zuletzt auch einen Zeitgewinn für die Gesetzgebung.

Bei sehr einfachen, wenig bedeutenden oder politisch in keiner Weise umstrittenen Materien wird die Erweiterte Ausschußberatung nicht nötig sein. Dann genügen zwei Beratungen, um zum Gesetzesbeschluß zu kommen. Das Quorum der Fraktionsstärke für das Verlangen nach der Erweiterten Ausschußberatung ist so zugeschnitten, daß einerseits keine allzu große Minderheit (etwa ein Viertel der Mitglieder) des Bundestages gewonnen werden muß, andererseits aber auch zu detaillierte oder nur ganz wenige Abgeordnete interessierende Einzelregelungen nicht zu einer Erweiterten Ausschußberatung Anlaß geben.

7 Öffentlichkeit der Erweiterten Ausschußberatung

Zur Konzeption der neuen Form der Ausschußberatung gehört die Möglichkeit der kurzen politischen Debattenrede. Deshalb hat sich die Kommission entschlossen, für die Erweiterte Ausschußberatung Öffentlichkeit zu empfehlen, die, in Übernahme der Bestimmung des Artikels 42 Abs. 1 Satz 2 GG, nur auf Antrag eines Zehntels der Mitglieder mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ausgeschlossen werden kann.

Eine Übernahme der gegenwärtigen grundsätzlichen Nichtöffentlichkeit der Ausschußberatung — bei der es für die Sitzungen der einzelnen Ausschüsse bleiben soll — erschien der Kommission für die Erweiterte Ausschußberatung nicht sachgerecht. Andererseits verkannte sie nicht eine gewisse Gefahr der generellen Öffentlichkeit; manche Sachberatungen und Sachentscheidungen könnten sich aus der Erweiterten Ausschußberatung zurückziehen, weil die Beteiligten eine öffentliche, politisch streitige Erörterung nicht wünschen oder von ihr keinen Fortschritt für die sachliche Kompromißbildung erwarten. Jedoch sollte auch keine Regelung empfohlen werden, die einen politisch akzentuierten Streit um die Frage, ob die Öffentlichkeit zugelassen oder ausgeschlossen werden sollte, provozieren oder nahelegen könnte.

Mit Rücksicht auf diese Erwägungen bot sich schließlich eine Übernahme des Gedankens von Artikel 42 Abs. 1 Satz 2 GG an. Diese Regelung zeichnet sich dadurch aus, daß der Antrag auf Ausschluß der Öffentlichkeit zwar von verhältnismäßig wenigen Abgeordneten — einem Zehntel — gestellt, aber nur mit einer hohen Mehrheit — zwei Dritteln — angenommen werden kann, so daß es der einfachen Parlaments- bzw. Ausschußmehrheit nicht möglich ist, nach Belieben zu verfahren. Die Erweiterte Ausschußberatung kann durch diese Regelung der Öffentlichkeit zu einem besonderen Forum der politischen, gleichwohl aber an der Sachberatung eines konkreten Gesetzgebungsvorhabens ansetzenden Auseinandersetzung werden.

8 Kleiner Saal

Die Konzeption der Erweiterten Ausschußberatung verlangt auch gewisse technische Vorkehrungen, ohne die sie sich nur schwer in der Praxis entfalten kann. Dazu gehört ein Raum, der wesentlich kleiner als der Plenarsaal des Bundestages ist, jedoch nicht nur ein Ausschuß-Sitzungsraum sein kann, sondern die notwendigen Vorkehrungen für die Anwesenheit der Öffentlichkeit, besonders der Presse, aufweisen muß. Darüber hinaus sollte die Sitzanordnung — kreis- oder hufeisenförmig, etwa mit Anklängen an die Sitzanordnung des Britischen Unterhauses — auch das optische Gegenüber der Beratungsteilnehmer und Debattenredner ermöglichen.

9 Der Gesetzesbeschluß im Plenum

9.1 Antragsrecht der Abgeordneten

Entsprechend der Empfehlung, die Gesetzentwürfe in der Regel in zwei Beratungen zu erledigen (Abschnitt 2), hat am Schluß der zweiten Beratung die Abstimmung über Annahme oder Ablehnung des Entwurfs zu stehen. Da in der ersten Beratung noch keine Änderungsanträge zulässig sind, muß in der zweiten und in der Regel abschließenden Beratung Gelegenheit gegeben werden, Änderungsanträge zu stellen. Diese Möglichkeit muß jeder einzelne Abgeordnete besitzen; die Bestimmung des § 81 Abs. 2 GO-BT, wonach Änderungsanträge keiner Unterstützung bedürfen, ist also für die zweite Beratung beizubehalten. Für die nach geltendem Recht abschließende dritte Beratung gilt nach § 86 GO-BT, daß Änderungsanträge der Unterstützung von soviel Mitgliedern des Bundestages bedürfen, wie einer Fraktionsstärke entspricht. Diese Bestimmung würde zugunsten des individuellen Antragsrechts gemäß § 81 Abs. 2 GO-BT entfallen.

Die Kommission hielt dies für bedeutsam, weil das individuelle Antragsrecht des einzelnen Abgeordneten im Plenum des Bundestages seine Stellung besonders gegenüber der eigenen Fraktion festigt. Die Fraktionsführung und jede Mehrheit der Fraktion muß im Vorfeld der Erörterungen gezwungen werden können, sich mit abweichenden Vorstellungen und Änderungswünschen des einzelnen Mitglieds auseinanderzusetzen. Dies ist dem einzelnen Abgeordneten durch sein individuelles Antragsrecht gewährleistet, das es ihm erlaubt, im Falle eines nicht beigelegten Konflikts mit seiner Fraktion an die Öffentlichkeit des Plenums zu treten.

9.2 Zusammenstellung der Änderungsanträge

Die Kommission hat sich in diesem Zusammenhang mit der Frage beschäftigt, ob durch eine Vielzahl einzelner Änderungsanträge in der Schlußberatung eine Unschlüssigkeit des Gesamtentwurfs oder eine Blockierung des Verabschiedungsverfahrens eintreten kann. Sie kam indes zu der Auffassung, daß, auch im Hinblick auf die Möglichkeiten der Erwei-

terten Ausschußberatung, eine große Anzahl von Änderungsanträgen in der abschließenden Beratung kaum zu erwarten ist; dafür spricht auch die gegenwärtige Praxis. Darüber hinaus bietet die Geschäftsordnung schon heute eine Reihe von Möglichkeiten, den Entwurf entsprechend den angenommenen Änderungsvorschlägen vor der Verabschiedung umzuarbeiten. So wird nach § 88 GO-BT die Schlußabstimmung auf Antrag einer Fraktionsstärke ausgesetzt, bis Änderungsbeschlüsse zusammengestellt und verteilt sind; ähnlich wird nach § 84 Abs. 1 GO-BT in der derzeitigen zweiten Beratung verfahren, in der der Präsident Änderungen von Amts wegen zusammenstellen läßt. Die Länderparlamente, die in ihrer Mehrzahl in der zweiten Beratung zum Gesetzesbeschluß kommen, sehen in den Geschäftsordnungen ebenfalls verschiedene Regelungen, darunter auch die Aussetzung oder Unterbrechung der Schlußberatung, vor, um jedem Bedürfnis für Änderungsanträge Rechnung tragen zu können. Die Kommission hat sich davon überzeugt, daß dieses Problem geschäftsordnungsmäßig ohne größere Schwierigkeiten gelöst werden kann.

9.3 Beschlußfähigkeit des Plenums

Die Kommission ist der Auffassung, daß in der heute gelegentlich festzustellenden geringen Präsenz der Abgeordneten im Plenarsaal bei der Verabschiedung von Gesetzen ein Tatbestand gegeben ist, der über eine lediglich unschöne Optik hinausgeht. Zwar besteht kein Zweifel an der Gültigkeit eines von der Mehrheit der Anwesenden beschlossenen Gesetzes, auch wenn die Zahl der Anwesenden äußerst gering ist; ein derartiges Gesetz hat keine geringere Geltungskraft und keine geringere Legitimation als ein anderes. Zur Zeit wird die Beschlußfähigkeit des Plenums unterstellt, wenn sie nicht vor Beginn der Abstimmung von mindestens fünf anwesenden Mitgliedern des Bundestages bezweifelt und auch vom Sitzungsvorstand nicht einmütig bejaht wird (§ 49 Abs. 2 GO-BT). Jedoch hat die Kommission, auch im Zusammenhang ihrer Erörterungen über die politischen Mitwirkungsrechte der Bürger, Wert auf die Feststellung gelegt, daß es nicht in allen Fällen genügt, wenn die formalen Verfahrensvorschriften ordnungsgemäß eingehalten werden. Vielmehr kommt es für die Lebendigkeit der Demokratie auch darauf an, daß die Bürger sich mit dem Handeln ihrer Repräsentanten sachlich identifizieren können; der Repräsentationsvorgang wird erst durch eine innere Konsensbildung zwischen Vertretern und Vertretenen immer wieder neu legitimiert. Unter diesem Gesichtspunkt konnte sich die Kommission nicht über die häufige öffentliche Kritik an der geringen Besetzung des Plenarsaales hinwegsetzen, auch wenn diese Kritik oft von einer unzutreffenden Einschätzung der tatsächlichen Aufgaben und der Arbeitsfülle der Abgeordneten ausgeht. Dem sollte dadurch Rechnung getragen werden, daß die Bestimmung des § 49 Abs. 1 GO-BT, wonach der Bundestag bei Anwesenheit von mehr als der Hälfte seiner Mitglieder im Sitzungssaal beschlußfähig ist, regelmäßig Anwendung findet. Der Präsident des Deutschen Bundestages hat deshalb zu Beginn der Schlußabstimmung über Gesetze die Beschlußfähigkeit von Amts wegen festzustellen.

Es wurde darüber hinaus erörtert, ob diese Bestimmung auf der Ebene der Verfassung verankert werden sollte. Die Reichsverfassung von 1871 enthielt in Artikel 28 Satz 2 eine derartige Bestimmung. Schon die Weimarer Reichsverfassung hatte hiervon jedoch in Artikel 32 Satz 3 Abstand genommen; danach war die Beschlußfähigkeit durch die Geschäftsordnung zu regeln. Auch für die Zukunft erscheint deshalb eine Regelung auf der Ebene der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ausreichend.

In den Fällen, in denen drei Beratungen stattfinden, weil es sich um ein verfassungsänderndes oder um das Haushaltsgesetz handelt oder weil ein Viertel der Mitglieder des Bundestages es verlangt, steht die Schlußabstimmung und damit die amtliche Feststellung der Beschlußfähigkeit am Ende der dritten Beratung.

Sondervotum

von Abgeordnetem Dr. Arndt

Gegen einzelne der ersten sechs Empfehlungen der Kommission zur Gestaltung der Gesetzesberatung im Bundestag habe ich gewisse Bedenken, kann diese jedoch zurückstellen. Erheblichen Einwänden begegnet jedoch der Vorschlag, den Präsidenten zu verpflichten, vor der abschließenden Beratung von Gesetzentwürfen von Amts wegen die Beschlußfähigkeit festzustellen.

Dieser Vorschlag geht von einem Parlamentsverständnis aus, das ich nicht zu teilen vermag. Es trifft zwar zu, daß der Beschluß, den das Parlament in seiner abschließenden Beratung über einen Gesetzentwurf faßt, einer der bedeutendsten Akte im Gang der Gesetzgebung ist, weil sich in ihm der maßgebliche Wille des einzigen unmittelbar demokratisch legitimierten Verfassungsorgans manifestiert, das an der Gesetzgebung neben Bundespräsident, Bundesrat und Bundesregierung beteiligt ist. Die besondere Bedeutung dieses Aktes wird — insbesondere in der politisch-psychologischen Bedeutung für die gesamte Rechtsordnung — nicht dadurch gemindert, daß nach meiner rechtsphilosophischen

Grundauffassung (vereinfacht ausgedrückt) auch der im Gesetzblatt verkündete und in Kraft getretene Gesetzestext erst eine Offerte, ein Angebot an die die Rechtsgemeinschaft eines Volkes und Staates bildenden Rechtsgenossen darstellt, durch Selbstidentifikation mit dem ihnen offerierten Normvorschlag diesen in den Rang von verbindlichem Recht im Sinne von Artikel 20 Abs. 3 GG zu erheben. Dennoch rechtfertigt die besondere Bedeutung des abschließenden Votums des Bundestages im Prozeß der Schaffung förmlichen Gesetzesrechts nicht, durch die Geschäftsordnung einen rechtlichen Zwang dahin auszuüben, daß immer und zur Verabschiedung von Gesetzentwürfen jedweden Inhalts mindestens die Hälfte der Anzahl der gesetzlichen Mitglieder des Parlaments anwesend sein muß. Es muß vielmehr wie bisher bei der doppelten Freiheit der gegenwärtigen Rechtslage bleiben. Einerseits gehört es zum Recht eines jeden Abgeordneten (das er natürlich nicht um seiner selbst willen, sondern nur dazu hat, nach bestem Können, Wissen und Gewissen sein repräsentierendes Amt auszuüben), selbst zu bestimmen, wann er seiner Mitwirkung an der abschließenden Beratung eines bestimmten Gesetzes im Plenum oder der Lösung einer anderen parlamentarischen Aufgabe den Vorzug geben will. Andererseits bildet es ein zu dieser Freiheit sinnvoll korrelierendes Recht, wenn die Geschäftsordnung (§ 49 Abs. 2) fünf im Plenarsaal anwesenden Mitgliedern des Hauses die Befugnis einräumt, die Anwesenheit mindestens von soviel Mitgliedern des Bundestages zu erzwingen, wie der Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl entspricht, weil sie den zu fassenden Gesetzesbeschluß für so wichtig halten, daß die Abstimmung eine derartige Präsenz erfordert.

Die Anwesenheit des Abgeordneten im Plenum ist nämlich keineswegs seine wichtigste Aufgabe. Das Parlamentsmitglied sollte und muß sich dort nur aufhalten, wenn es an dieser Stelle eine für die staatliche Gemeinschaft wichtige Aufgabe im Rahmen seines öffentlichen Amtes zu erfüllen hat. Hierzu zählen die Mitwirkung bei Abstimmungen, die subjektiv aus der Sicht des Mandatsträgers oder seiner Fraktion so wichtig sind, daß sie anderen parlamentarischen Verpflichtungen vorgehen, die Absicht oder Notwendigkeit, in sonstiger Weise an der Willensbildung im Plenum mitzuwirken (z. B. durch Reden, Zwischenfragen oder Zwischenrufe), die Anwesenheit aus Gründen der politischen Demonstration oder ähnliches. Obwohl nämlich unsere Volksvertretung mit der traditionellen Bezeichnung „Parlament" (von parlare = reden) versehen wird, darf dies doch nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, daß dieser Ausdruck sub specie des Grundgesetzes nicht mehr im ursprünglich bürgerlich-idealistischen Sinne etwa des Honoratiorenparlaments der Paulskirche (wenn es je in der Praxis ein Parlament dieses Verständnisses gegeben haben sollte) verstanden werden darf. Das Plenum — wie das Parlament des modernen demokratischen Parteienstaates überhaupt — ist nicht der Ort, an dem große rhetorisch und intellektuell begnadete Persönlichkeiten einander durch Rede und Gegenrede von der Richtigkeit ihrer Standpunkte überzeugen und so aus der Dialektik von Argument und Gegenargument zur objektiv richtigen oder dem abstrahierbaren Gemeinwohl am besten dienenden Synthese des besten Gesetzes gelangen. Dies ist — betrachtet man nur einmal anhand des Inhalts der Gesetzblätter die Unzahl der Gegenstände, die in einem modernen hochindustrialisierten Massenstaat wie der Bundesrepublik Deutschland zu regeln sind (obwohl damit nicht gesagt sein soll, daß nicht selten weniger Gesetze auch mehr Recht bedeuten könnten) — bereits objektiv unmöglich. Es gibt keinen Menschen, der auch nur annähernd intellektuell und physisch in der Lage wäre, von der Masse selbst der objektiv regelungsbedürftigen Materien, die der Bundestag behandelt, einen überwiegenden Anteil aus eigener Kraft, Fähigkeit oder Arbeit selbst zu überblicken und damit einer sinnvollen gesetzlichen Lösung zuzuführen. Die Zahl allein der amtlichen Drucksachen, die der Bundestag seinen Mitgliedern zuleitet, beträgt über 6 000 je Wahlperiode, wobei der Umfang dieses Materials zwischen einer und mehreren tausend Seiten je Einzeldrucksache schwankt. Das bloße Lesen dieses Stoffes erforderte fast eine volle Arbeitskraft. Durch Lesen allein könnte jedoch noch niemand in der Lage sein, die tiefere Problematik eines Regelungsgegenstandes zu erkennen und Lösungen zu erarbeiten, die sich sinnvoll und segensreich auf das Leben der Menschen in der staatlichen Gemeinschaft auswirken. Dies nachzuweisen reicht aus, um darzutun, daß auf sich, ihr Wissen, Können und ihre Rednergabe angewiesene „Honoratioren" als Abgeordnete des Bundestages völlig ungeeignet wären. Sinnvolle Lösungen von Gesetzgebungsaufgaben können nur in der Gemeinschaft politisch gleichgesinnter, nach Frak-

tionen formierter und nach Fach- und Sachwissen differenzierter Parlamentsmitglieder gefunden werden — also nur in einer besonderen Form spezifischer Teamarbeit. Das Plenum ist aber in einem derart strukturierten Parlament nicht (oder zumindes nicht mehr) der Ort, an dem die Abgeordneten durch Rede und Gegenrede sich gegenseitig überzeugen — also miteinander sprechen —, sondern die Tribüne der Nation, die Rostra, von der aus die Fraktionen (d. h. die parlamentarischen Repräsentanten der politischen Parteien) dem Volke erläutern, warum sie zu einer bestimmten Frage oder einem konkreten Gesetzentwurf so und nicht anders stehen und votieren. Es ist daher ein schreckliches Mißverständnis, wenn es in diesem Lande als Vorwurf gebraucht oder verstanden wird, jemand spreche im Bundestagsplenum „zum Fenster hinaus". Eben dies ist nämlich der Sinn jeder Plenarrede; ihr Adressat ist niemand im Parlament, sie wird vielmehr nach richtigem Parlamentsverständnis für das Protokoll und die Öffentlichkeit, das Volk, gehalten. Weil das aber so ist, geht auch der immer wieder zu hörende Vorwurf fehl, das Plenum sei so leer, die Abgeordneten säßen während der Sitzungen nicht auf ihren Sitzen oder läsen Zeitungen oder Akten. Das Volk wählt seine Repräsentanten nicht, damit sie als relativ hochbezahlte Statisten einem Vorgang beiwohnen, der gar nicht für sie bestimmt ist und der ihrer Mitwirkung in aller Regel nicht bedarf. Ich verkenne nicht die politisch-psychologische Komponente, die darin besteht, daß sich auch überzeugte Demokraten und Parlamentsanhänger aus Sorge um die Demokratie und um ein gutes Ansehen und Funktionieren des Parlaments über die leeren Plenarbänke beklagen. Dennoch vermag ich ihnen nicht zu verschweigen, daß ich ihr Parlamentsverständnis nicht zu teilen vermag und andere Wege zu finden versuchen muß, um eine psychologische Gefährdung des Parlamentarismus in unserem Lande zu bekämpfen und antiparlamentarischen Ressentiments vorzubeugen.

Bedenkt man aber, daß die entscheidende Mitwirkung an der Gesetzgebung zwar eine wichtige, aber keineswegs die alleinige Aufgabe des Bundestages in unserem Verfassungssystem ist, so wird man nicht umhinkönnen, allen Bestrebungen energischen Widerstand entgegenzusetzen, die den Abgeordneten wichtigeren Aufgaben im Parlament entziehen, um ihm mehr Plenarpräsenz abzuzwingen. Deshalb halte ich neben anderen Maßnahmen, die öffentlich oder intern schon erörtert wurden (z. B. finanziellen Druck auf die Abgeordneten durch späteres Auslegen der Anwesenheitslisten o. ä.), auch die zur Zeit im Bundestag geltende Regelung für falsch, daß Ausschußsitzungen während des Plenums der Genehmigung des Präsidenten bedürfen, einer Genehmigung, die nur sehr zurückhaltend erteilt wird. Sinnvoller wäre es, gegen solche Ausschußsitzungen jedem Ausschußmitglied, das sich an gleichzeitig stattfindenden Plenarsitzungen beteiligen will, unter bestimmten Kautelen ein Veto einzuräumen. Weil aber die von der Kommission vorgeschlagene Verpflichtung des amtierenden Präsidenten, vor der abschließenden Abstimmung über jeden Gesetzentwurf von Amts wegen die Beschlußfähigkeit festzustellen, eine Maßnahme ist, die nach ihrem Effekt und dem Willen der Kommission bestimmt und auch geeignet ist, die Plenarpräsenz aus zwar politisch-psychologisch verständlichen, von der Sache her aber abzulehnenden Gründen zu steigern, muß ich diesen Vorschlag der Kommission zugunsten des Votums für die Aufrechterhaltung der bisher geltenden Regelung ablehnen.

Diesem Sondervotum haben sich angeschlossen:
Abgeordneter Engelhard und Abgeordneter Prof. Dr. Klein.

Liste der Kommissionsdrucksachen zu Kapitel 5 „Gestaltung der Gesetzesberatung"

039	31. 5. 1972	Verlagerung des Gesetzesbeschlusses an Ausschüsse in den beiden Häusern des italienischen Parlaments	Prof. Dr. Partsch
046	10. 8. 1972	Zur Entlastung des Parlaments	Sekretariat
110	28. 8. 1974	Neuordnung des Verfahrens der Gesetzesberatung	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
zu 110 (1)	14. 10. 1975	Vorschläge zur Gestaltung der Gesetzesberatung	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
zu 110 (2)	1. 4. 1976	Vorschläge zur Gestaltung der Gesetzesberatung (Neufassung)	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer

Kapitel 6

Rechtsetzungsbefugnisse der Exekutive

Seite

1 Problemstellung und Ergebnis

Die Kommission hat sich mit großem Nachdruck bemüht, das gegenwärtige Verhältnis von Regierung und Parlament im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland kritisch zu überprüfen und Vorschläge zu machen, wie das Parlament auf Bundes- und auf Länderebene seine zentrale Position verteidigen bzw. verlorenes Gelände zurückgewinnen kann. Dabei ist sie immer wieder auf eine Entwicklung gestoßen, die hier durch die beiden Stichworte „Planung" und „Maßnahmegesetz" umschrieben sei. Das erste Stichwort spricht die Tatsache an, daß die Exekutive zunehmend dazu übergeht, teils mittelfristig, teils langfristig die Entwicklung des gesamten Staatswesens zu programmieren und diese Programme in eine Vielzahl von mehr oder minder detaillierten Plänen und Planungsvorstellungen einzubringen. Das Stichwort „Maßnahmegesetz" steht dagegen für die Beobachtung, daß das Parlament vielfach zu einem „Ausführungsorgan" für die planende Regierung wird, da es mit einer wachsenden Zahl von zumeist konkrete Einzelfragen regelnden Gesetzen die Langzeitprogramme der Regierung gesetzestechnisch umsetzt. Angesichts der ständig wachsenden Zahl der zu bewältigenden Einzelfragen, angesichts der Schwierigkeiten einer gesetzgeberischen Bewältigung des modernen Leistungsstaates ganz allgemein und angesichts der relativen Schwerfälligkeit des parlamentarischen Verfahrens erstickt das Parlament dabei mehr und mehr in der täglichen Gesetzgebungsarbeit und ist in Gefahr, seinen nach der Verfassung ihm gebührenden zentralen Platz im Steuerungssystem unseres Staatswesens allmählich an die Regierung zu verlieren.

Um diesen schleichenden „Entmachtungsprozeß" des Parlaments aufzuhalten, hat die Kommission nach Möglichkeiten gesucht, wie das Parlament von einem Teil seiner Routinearbeit entlastet werden könnte, um ihm mehr Zeit für die Diskussion der politischen Grundsatzentscheidungen zu verschaffen und es auf diese Weise wieder zu einem echten Gegenpart der Regierung zu machen. Die Kommission hat sich bei diesem Bemühen von der Überzeugung leiten lassen, daß viele der heutigen parlamentarischen Routineaufgaben kaum noch Gesetzgebungsaufgaben im Sinne des Setzens langfristiger Rahmenbedingungen sind und schon aus diesem Grunde nicht unbedingt vom Parlament selbst erledigt werden müssen.

Einer der Ansatzpunkte, das nach Auffassung der Kommission gestörte Gleichgewicht zwischen Parlament und Regierung wiederherzustellen, ist Artikel 80 GG. Diese Vorschrift beantwortet die Frage, in welchem Umfang das Parlament zu seiner eigenen Entlastung Rechtsetzungsbefugnisse an die Exekutive delegieren kann. In Abkehr von der Praxis der Weimarer Zeit schreibt Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG dem Parlament vor, Ermächtigungen der Exekutive zur Rechtsetzung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu umgrenzen. Sichere Maßstäbe für die Abgrenzung des Delegationsspielraums haben sich jedoch aus diesen Kriterien nicht entwickeln lassen. Das Bundesverfassungsgericht sah sich veranlaßt, etwa die Hälfte der von ihm überprüften Delegationsnormen für verfassungswidrig zu erklären. Die Delegation ist deshalb auch heute noch mit einem gewissen Risiko belastet, das den Bundestag bei seinen Versuchen der Abschichtung routinemäßiger Gesetzgebungsaufgaben behindert, die Rechtssicherheit der Normenadressaten beeinträchtigt und damit den Entlastungseffekt der Abschichtung nach Artikel 80 GG insgesamt erheblich in Frage stellt.

Die Kommission hat deshalb geprüft, ob der Spielraum für die Delegation in Artikel 80 GG nicht vergrößert und gleichzeitig in seiner Begrenzung klarer bestimmt werden könnte, wobei die eigentliche Zielvorstellung die war, daß der aus dem Demokratieprinzip und dem Grundsatz der Gewaltenteilung sich ergebende verfassungsrechtliche Rang des Parlaments durch die vorzuschlagenden Änderungen im Ergebnis gestärkt werden sollte.

Die Kommission hat darüber hinaus erörtert, ob nicht ein verfassungsunmittelbares, von Ermächtigungen des Gesetzgebers unabhängiges und selbständiges Verordnungsrecht der Regierung eingeführt werden sollte. Ansatzpunkt für diese Überlegungen war einerseits der Gedanke einer zusätz-

lichen effektiven Entlastung des Parlaments, andererseits die Frage, ob ein solches selbständiges Verordnungsrecht nicht die Möglichkeit biete, die „Grauzone", die sich heute „unterhalb" der Rechtsverordnungen in der Form von Verwaltungsverordnungen und internen Dienstanweisungen ausbreitet, rechtlich besser in den Griff zu bekommen und transparenter zu gestalten.

Schließlich hat die Kommission die im Zusammenhang des Artikels 80 GG durch Beteiligung des Bundesrates zu berücksichtigenden föderativen Interessen überdacht. Sie hat außerdem geprüft, ob der den Landesregierungen nach Artikel 80 Abs. 1 GG zugemessene Delegationsbereich zur Förderung der Wirkungsmöglichkeiten der Länderparlamente nicht auch den Landtagen unmittelbar zugängig gemacht werden sollte.

Als Ergebnis ihrer Beratung empfiehlt die Kommission, in Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG die Worte „Inhalt" und „Ausmaß" zu streichen und damit die bisherige Schrankentrias auf den „Zweck" zu reduzieren. Sie hält die einfache Schranke des „Zwecks" für hinlänglich konkret und doch eindeutig für weiter als die bisherige Formel.

Die Kommission hat sich dagegen nicht dazu verstehen können, die Einführung eines selbständigen Verordnungsrechts der Exekutive zu empfehlen. Die Befürchtung, das Parlament in seinem Verhältnis zur Regierung durch einen solchen Schritt im Zweifel eher zu schwächen als zu stärken, hat entscheidend zu diesem Ergebnis beigetragen.

Hinsichtlich des Artikels 80 Abs. 2 GG schlägt die Kommission vor, die Fälle der Zustimmungsbedürftigkeit von Rechtsverordnungen erheblich zu vereinfachen, um den Sinn der Zustimmungsbedürftigkeit eindeutiger zum Ausdruck zu bringen und gleichzeitig die Mitwirkung des Bundesrates bei Verordnungen im Bereich der bundeseigenen Verwaltung grundsätzlich entfallen zu lassen.

Nach den Vorstellungen der Kommission sollte Artikel 80 (neu) deshalb folgendermaßen lauten:

> „(1) Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei muß der Zweck der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Verordnung anzugeben. Ist durch Gesetz vorgesehen, daß eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zur Übertragung der Ermächtigung einer Rechtsverordnung.
>
> (2) Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers, die nicht in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden, sofern nicht ein Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt.
>
> (3) Soweit durch Bundesgesetze Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, sind die Länder zu einer Regelung auch durch Gesetz befugt."

2 Zur Schrankentrias des Artikels 80 Abs. 1 Satz 2 GG

Im Vordergrund der Bemühungen der Kommission um eine Reform des Artikels 80 GG standen die Überlegungen zu einer — textlichen und inhaltlichen — Straffung von Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Väter des Grundgesetzes haben diesen Satz so präzise und eng formuliert, weil sie die Wiederholung schlechter Erfahrungen aus der Endzeit der Weimarer Republik verfassungsrechtlich ausschließen wollten. Nach der ganz überwiegenden Überzeugung innerhalb und außerhalb der Kommission ist diese auf Weimar fixierte Blickrichtung des Artikels 80 Abs. 1 Satz 2 GG heute jedoch überholt, da der Primat des Parlaments im Gesetzgebungsverfahren inzwischen auch in der Praxis außer Zweifel steht. Jede Lockerung der Anforderungen des Artikels 80 Abs. 1 Satz 2 GG an die Delegationsnorm sollte deshalb zumindest unter diesem Aspekt fast drei Jahrzehnte nach Verabschiedung des Grundgesetzes keinen Bedenken mehr begegnen.

Nach der Überzeugung der Kommission kommt hinzu, daß die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu den gesetzlichen Verordnungsermächtigungen nicht besonders konsistent gewesen ist. Während das Gericht zunächst hohe Anforderungen an das Ausmaß der Konkretisierung des gesetzgeberischen Willens stellte, indem es etwa forderte, daß die Ermächtigung so bestimmt sein müsse, daß vorausgesehen werden könne, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden solle, hat das Gericht in späteren Entscheidungen eine ausdrückliche Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im Wortlaut des Gesetzes selbst dann nicht für erforderlich gehalten, wenn diese Bestimmung durch Auslegung des Gesetzes aus seinem Sinnzusammenhang mit anderen Normen und aus den übergreifenden Zielvorstellungen der gesetzlichen Regelung ermittelt werden könne. Insgesamt hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu Artikel 80 Abs. 1 GG dazu geführt, daß einerseits das Parlament infolge der hohen Anforderungen an die Delegationsnorm durch die Ausarbeitung hinreichend bestimmter gesetzlicher Ermächtigungen stark belastet wurde, daß andererseits aber infolge der durchweg sehr hohen „Aufhebungsquote" von gesetzlichen Ermächtigungen durch das Bundesverfassungsgericht die Rechtsunsicherheit bis zur jeweiligen Entscheidung des Gerichts relativ groß war.

Die Kommission war von Anfang an bemüht, durch eine Neuformulierung von Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG die geschilderten negativen Konsequenzen des jetzigen Wortlauts möglichst auszuräumen. Dabei konnte sie sich allerdings letztlich nicht dem Vorschlag anschließen, die Schrankentrias des Artikels 80 Abs. 1 Satz 2 GG ersatzlos zu streichen. Sie war sich nämlich bewußt, daß, wie auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes immer wieder hervorhebt, bestimmte Grenzen für die Übertragbarkeit rechtsetzender Gewalt sich schon unmittelbar aus den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Gewaltenteilung, der Rechtsstaatlichkeit, der Rechtssicherheit sowie aus dem Demokratiegebot ableiten

lassen und folglich der Regelungsgehalt des Artikels 80 Abs. 1 Satz 2 GG nicht voll disponibel ist. Ihre Überlegungen konzentrierten sich deshalb auf eine Reduktion der Schrankentrias und damit auf den Versuch einer Auflockerung der starren Grenzen. Die Kommission war zunächst übereinstimmend der Auffassung, daß das Begriffskriterium des „Ausmaßes" von „Inhalt" und „Zweck" umfaßt wird. Die Kommission entschloß sich deshalb zu seiner Streichung. Die Begriffe „Inhalt" und „Zweck" haben nach Auffassung der Kommission vergleichbare Begrenzungseffekte. Eines dieser Kriterien konnte deshalb nach ihrer Ansicht zusätzlich gestrichen werden. Bei der Prüfung der Frage, welches der beiden Kriterien denn tatsächlich entfallen solle, gelangte die Kommission zu der Auffassung, daß mit der Streichung des „Inhalts" unter Beibehaltung des „Zwecks" der Rollenverteilung von Legislative und Exekutive und damit dem Sinn der Delegation ebenso wie dem angestrebten Ziel — Senkung des Delegationsrisikos und Erweiterung des Delegationsspielraumes — am ehesten Rechnung getragen werde. Behält man das Kriterium „Zweck" bei, so liegt der Nachdruck der Konkretisierungspflicht weniger auf der in erster Linie der Exekutive zukommenden inhaltlichen Ausgestaltung der Rechtsverordnung als auf der vom Parlament mit der Delegationsnorm verfolgten Zweckvorstellung.

Die Kommission sah durchaus, daß man ihrem Vorschlag, in Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG „Ausmaß" und „Inhalt" zu streichen und „Zweck" beizubehalten, vorhalten könne, hier werde nur eine sachlich unbedeutende, eine „kosmetische" Korrektur vorgenommen. Denn auch über ein einziges Kriterium, über den „Zweck", könne man alle die Anforderungen an die Ermächtigungsnorm stellen, die das Bundesverfassungsgericht in Auslegung der bisherigen Schrankentrias formuliert habe. Trotzdem hielt die Kommission ihren Vorschlag für sinnvoll. Sie war der Überzeugung, daß die Streichung von zwei der drei Begrenzungskriterien in Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG zumindest ein deutliches Zeichen setze und daß auch das Bundesverfassungsgericht dieses Zeichen des Verfassungsgesetzgebers verstehen und so interpretieren werde, daß in Zukunft eine Lockerung hinsichtlich der Anforderungen an die Delegationsnorm eintrete. Damit aber werde gleichzeitig das Parlament entlastet und die Rechtsunsicherheit bei den Betroffenen und den Verfahrensbeteiligten eingegrenzt.

3 Zum selbständigen Verordnungsrecht der Regierung

Die Kommission ist bei ihren Überlegungen zu einer Reform des Artikels 80 Abs. 1 GG jedoch nicht bei einer Erörterung über die Reduzierung der Schrankentrias in Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG stehengeblieben. Sie hat darüber hinaus erwogen, den Vorschlag eines gesetzesunabhängigen, eines selbständigen Verordnungsrechts der Regierung zu machen. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen war zunächst die Beobachtung, daß es sich bei einer Vielzahl der Regelungsvorgänge, die heute über Artikel 80 Abs. 1 GG abgewickelt werden, inhaltlich nicht um Gesetzgebung handelt. Von daher ist nicht einsichtig, daß das Parlament als Gesetzgebungsinstanz sich zumindest bei Erlaß der jeweiligen Ermächtigungsnorm mit einer Fülle von Detailfragen befassen soll. Der Gedanke liegt nahe, das Parlament im bisherigen Regelungsbereich des Artikels 80 Abs. 1 GG dadurch effektiver zu entlasten — und ihm so mehr Zeit für die Behandlung von Grundsatzfragen zu verschaffen —, daß der Regierung ein selbständiges Verordnungsrecht eingeräumt wird.

Allerdings hielt es die Kommission für unbedingt erforderlich, ein derartiges Verordnungsrecht der Regierung durch ein ausdrückliches Kassationsrecht des Bundestages zu ergänzen, da Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes allein den parlamentarischen Zuständigkeitsbereich nicht ausreichend absichern. Der in der Kommission diskutierte Vorschlag sah daher vor, daß die Regierungsverordnungen nur in Kraft treten könnten, „wenn der Bundestag nicht innerhalb von vier Wochen Einspruch erhebt oder auf den Einspruch verzichtet".

Neben dem — hierdurch allerdings eingeschränkten — Entlastungseffekt gab es aber noch einen zweiten, hiervon völlig getrennt zu sehenden Ansatzpunkt für die Überlegungen, die in der Kommission zur Einführung eines selbständigen Verordnungsrechts der Regierung angestellt wurden. Der zweite Ansatzpunkt war die Beobachtung, daß die Exekutive sich im Bereich der Leistungsverwaltung häufig der Verwaltungsverordnung bedient, und zwar nicht nur da, wo es darum geht, eine einheitliche Handhabung gesetzlicher Vorschriften sicherzustellen, sondern auch da, wo es sich als erforderlich erweist, allgemeine — etwa konkrete Leistungen gewährende — Regelungen zu erlassen. Diese Verwaltungsvorschriften und Dienstanordnungen richten sich zwar nicht unmittelbar an den Bürger — sondern an die Verwaltung — und sind deshalb auch für den Bürger nicht unmittelbar, sondern höchstens über Artikel 3 GG gerichtlich angreifbar. Tatsächlich aber haben diese Regeln und Vorschriften für den Bürger außerordentliches Gewicht. Dieser Zustand wurde von einer Reihe von Mitgliedern der Kommission als rechtsstaatlich unbefriedigend angesehen, weil hier praktisch Recht ohne Publizität gesetzt werde. Der Vorschlag, ein selbständiges Verordnungsrecht der Exekutive einzuführen, sollte deshalb — nach der Vorstellung dieser Kommissionsmitglieder — auch dazu dienen, die Transparenz des Verwaltungshandelns in dem vom Vorbehalt des Gesetzes nicht erfaßten Bereich zu erhöhen und den Rechtsschutz des Bürgers zu verbessern.

Gegen den Vorschlag der Einführung eines selbständigen Verordnungsrechts der Regierung wurden jedoch erhebliche Bedenken geltend gemacht, die sich in der Kommission letztlich durchsetzten. Zwar bestand weitgehende Einigkeit dahin, daß rechtsstaatliche Überlegungen und insbesondere der Grundsatz der Gewaltenteilung ein selbständiges Verordnungsrecht der Exekutive dann nicht ausschließen, wenn dieses Verordnungsrecht von vornherein etwa auf den Bereich der Leistungsverwaltung beschränkt worden wäre, Eingriffe in den grundrechtlich geschützten Individualbereich also nicht ermöglicht

hätte, und wenn außerdem das in Artikel 20 GG verankerte Prinzip vom Vorrang des Gesetzes dem Parlament auch weiterhin jederzeit erlauben würde, wichtige Entscheidungen an sich zu ziehen und in Form eines Gesetzes nach seinen Vorstellungen zu gestalten. Aber es wurde einmal auf die außerordentlichen Schwierigkeiten einer sauberen Abgrenzung von Eingriffs- und Leistungsverwaltung hingewiesen. Hingewiesen wurde außerdem auf die Gefahr, daß hier der Exekutive zusätzliche selbständige Entscheidungsmöglichkeiten und damit zusätzliche „Macht" zugestanden würde, ohne daß man gleichzeitig die Gewähr habe, daß die beabsichtigte Entlastung des Parlaments zu einem Mehr an Zeit für die politischen Grundfragen und damit tatsächlich auch zu einem Mehr an politischem Einfluß der Legislative führe. Die Gewaltenbalance werde damit aber möglicherweise nicht zugunsten, sondern zu Lasten des Parlaments weiter verändert. Darüber hinaus sei zweifelhaft, ob eine Entlastung überhaupt eintrete, wenn man das selbständige Verordnungsrecht der Regierung, wie dargelegt, durch ein ausdrückliches Kassationsrecht des Bundestages ergänze. Die Wahrnehmung dieses Kassationsrechtes sei, wenn es vom Parlament ernstgenommen werde, für dieses fast ebenso zeitraubend — und weniger effizient — wie die jetzige Ermächtigungspraxis. Schließlich wurde die Befürchtung ausgesprochen, die generelle Abschichtung von Detailentscheidungen in Richtung auf den Regierungsapparat führe möglicherweise zu einer Entfremdung zwischen Wählern und Abgeordneten, da diese in den Augen der Bürger nur noch für Grundsatzfragen und damit für Entscheidungen zuständig wären, deren unmittelbare Relevanz im praktisch-politischen Leben nicht immer einsichtig sei.

Auch das Argument, ein selbständiges Verordnungsrecht der Regierung erhöhe die Transparenz des Verwaltungshandelns und verbessere den Rechtsschutz des Bürgers, vermochte die Kommission nicht zu überzeugen. Ihm wurde entgegengehalten, daß durch die Einführung eines so verstandenen selbständigen Verordnungsrechts die Exekutive in einer unzumutbaren Weise gelähmt, die für die Verwaltung notwendige Flexibilität unmöglich gemacht und damit der Rechtsstaat praktisch „zu Tode perfektioniert" würde. Denn es werde fast unmöglich, angesichts eines solchen Verordnungsrechts die angeblich noch verbleibende Grenzlinie zwischen notwendiger Regierungsverordnung und noch zulässiger — interner — Verwaltungsanordnung zuverlässig zu ziehen. Außerdem handelt es sich nur um eng begrenzte Teilgebiete der Leistungsverwaltung, vornehmlich in Not-, Krisen- und Katastrophenfällen, in denen rasches und elastisches Handeln der Verwaltung geboten ist und eine „Verrechtlichung" von Leistungen nicht angebracht ist. Subventionen von allgemeiner Bedeutung bedürfen schon jetzt, zumindest nach der gegenwärtigen Staatspraxis, eines Gesetzes, und alle Geldleistungen müssen auf haushaltsmäßiger Grundlage erfolgen. Im übrigen sei der in dieser Argumentation für ein selbständiges Verordnungsrecht versteckte Vorwurf, die Verwaltung habe sich in der Vergangenheit hier rechtswidrig Rechtsetzungsbefugnisse angeeignet, in keiner Weise gerechtfertigt. Im Ergebnis verbanden sich die Vorbehalte und Bedenken gegen beide Argumentationsketten für ein selbständiges Verordnungsrecht zugunsten der Exekutive so, daß der Vorschlag abgelehnt wurde.

4 Zum Zustimmungserfordernis des Artikels 80 Abs. 2 GG

Die Regelung in Artikel 80 Abs. 2 GG über die Zustimmungsbedürftigkeit von Rechtsverordnungen ist kompliziert und hebt das eigentliche Anliegen dieser Bestimmung nicht deutlich genug hervor. Rechtsverordnungen, die in den Exekutivbereich der Länder fallen, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, denn sie greifen von ihrer Natur her als einer die Ausführung des Bundesgesetzes näher bestimmenden Regelung in den landesrechtlichen Vorbehaltsbereich ein. Aus historischen Gründen stellt aber Artikel 80 Abs. 2 GG einige dem Inhalt nach weniger bedeutende Verordnungen voran, die sich auf solche Bundesgesetze beziehen, die in bundeseigener Verwaltung erledigt werden. Dabei handelt es sich um Rechtsverordnungen über Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen der Bundeseisenbahnen und des Post- und Fernmeldewesens sowie über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen. Nach Meinung der Kommission kann der Zustimmungsvorbehalt zu diesen den Vorbehaltsbereich der Länder nicht berührenden Verordnungen entfallen, zumal das föderative Interesse bei der Organisation der Bundesbahn und der Bundespost berücksichtigt ist. Als Voraussetzung dafür sah die Kommission allerdings an, daß die wesentlichen Fälle der Zustimmungsbedürftigkeit um so sichtbarer zum Ausdruck kommen müssen. Bei der jetzigen Regelung erscheinen sie am Schluß der Aufzählung, nämlich Rechtsverordnungen, die von den Ländern im Auftrage des Bundes oder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden. Der Sinn dieser Vorschrift soll nach Ansicht der Kommission noch deutlicher durch eine negative Fassung zum Ausdruck gebracht werden, indem nämlich von Rechtsverordnungen gesprochen wird, die nicht in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden. Damit werden auch etwaige Zweifel darüber behoben, ob auch solche Bundesgesetze, die unter Zuhilfenahme der Verordnung eigentlich keiner „Ausführung" mehr bedürfen — also „self-executing" sind —, unter den Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates fallen. Mit dieser klaren Umschreibung des Zustimmungsvorbehalts erübrigte sich auch der weitere noch in Artikel 80 Abs. 2 GG aufgeführte Fall, nämlich der Rechtsverordnungen auf Grund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Soweit die Zustimmungsgesetze nicht in bundeseigener Verwaltung durchgeführt werden, fallen die auf ihrer Grundlage erlassenen Verordnungen unter den allgemeinen Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates. Sind sie dagegen in bundeseigener Verwaltung durchzuführen, dann soll auch insoweit die grundsätzliche Abgrenzung gelten, die der Neufassung zugrunde liegt, und der Bund in eigener Verantwortung über den Inhalt der Ausführungsverordnung entscheiden können. Allerdings hat

die Kommission in Übereinstimmung mit der bisherigen Fassung darauf Wert gelegt, einen Elastizitätsfaktor nach beiden Richtungen mitaufzunehmen: Die Bestimmung soll unter dem Vorbehalt einer anderweitigen, durch ein Zustimmungsgesetz zu erlassenden Regelung stehen. So kann sowohl im nichtbundeseigenen Verwaltungsbereich die Ermächtigung zum Erlaß einer Verordnung ohne Zustimmung des Bundesrates als auch im bundeseigenen Verwaltungsbereich eine solche mit Zustimmung des Bundesrates geschaffen werden. Das erstere wird zum Beispiel bei notwendiger eiliger Verabschiedung, das letztere bei besonderer föderativer Interessenlage in Betracht kommen.

Sondervotum

zum Abschnitt 4 „Zum Zustimmungserfordernis des Artikels 80 Abs. 2 GG"

von Ministeraldirigent a. D. Dr. Jaeger

Nach dem Vorschlag der Kommission zur Neufassung des Artikels 80 Abs. 2 GG sollen Rechtsverordnungen auf Grund von Zustimmungsgesetzen nicht mehr der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Damit wird die föderative Ordnung, deren Stabilisierung eines der Ziele der Kommission ist, ohne ausreichenden Grund beeinträchtigt. Ich empfehle daher, es bei der bisherigen Rechtslage zu belassen und Artikel 80 Abs. 2 GG wie folgt zu fassen:

> Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers auf Grund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen oder die nicht in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden, sofern nicht ein Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt.

Begründung:

Das Grundgesetz stellt bundesgesetzliche Regelungen, soweit sie der föderativen Ordnung besonders nahe sind, unter eine qualifizierte Mitwirkung des Bundesrates. Dies trifft beispielsweise zu, wenn der politische Spielraum der Länder durch Änderung der Kompetenzgrenze zwischen Bund und Ländern beeinträchtigt wird oder wenn es darauf ankommt, daß Bund und Länder infolge der Komplementarität ihrer Aufgaben beim Zustandekommen eines Bundesgesetzes besonders eng kooperieren.

Soweit es um Rechtsverordnungen des Bundes auf Grund von Zustimmungsgesetzen geht, kann das besondere föderative Interesse nicht unter Hinweis darauf ausgeräumt werden, die Verordnungen würden in den meisten Fällen außerhalb der bundeseigenen Verwaltung ausgeführt und bedürften schon von daher der Zustimmung des Bundesrates. Es erscheint nicht sinnvoll, das von der Zustimmungsbedürftigkeit des zugrundeliegenden Bundesgesetzes herrührende föderative Interesse an einer Rechtsverordnung nur dann zu berücksichtigen, wenn die Länder durch die Aufgabe, die Verordnung auszuführen, in spezieller Weise betroffen und dadurch an ihrer Gestaltung besonders interessiert sind. Das die Zustimmungsbedürftigkeit einer Verordnung begründende Vollzugsinteresse gilt für alle Rechtsverordnungen des Bundes, gleich, ob sie auf Einspruchs- oder Zustimmungsgesetzen beruhen. Es ist von dem der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen zugrundeliegenden föderativen Sicherungs- bzw. Kooperationsinteresse zu unterscheiden. Würde der Gesichtspunkt durchschlagen, beide Aspekte begegneten sich in der Mehrzahl der Fälle, so daß das aus der Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesgesetzes folgende föderative Interesse daher in den wenigen Fällen auf sich beruhen könnte, in denen das auf einem anderen Zusammenhang beruhende Vollzugsinteresse nicht zugleich gegeben sei, so führte dies zu einer willkürlichen Vernachlässigung des dem einzelnen Zustimmungsgesetz immanenten, jeweils gesondert gelagerten Interesses.

Schließlich geht die Auffassung fehl, der Bundesrat hätte es in der Hand, bei der Delegierung von Rechtsetzungsbefugnissen auf Grund eines Zustimmungsgesetzes darauf zu achten, daß die delegierte Rechtsetzungsbefugnis außerhalb des besonderen föderativen Interessenbereichs liege. Es geht nicht an, die Delegationspraxis des Bundesgesetzgebers nach Artikel 80 Abs. 1 GG durch Aspekte zu belasten, die mit der hier allein zu berücksichtigenden rechtsstaatlichen Problematik der Grenzen der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen durch die Legislative auf die Exekutive nichts zu tun haben.

Es sollte daher bei der bisherigen Rechtslage verbleiben. Verordnungen auf Grund von Zustimmungsgesetzen sollten weiterhin in jedem Falle zustimmungsbedürftig sein.

Diesem Sondervotum haben sich angeschlossen:

Prof. Dr. Barbarino, Ministerialdirigent a. D. Dr. Held, Abgeordneter Prof. Dr. Klein, Direktor Leidinger, Landtagspräsident Dr. Lemke.

Liste der Kommissionsdrucksachen zu Kapitel 6 „Rechtsetzungsbefugnisse der Exekutive"

038	12. 6. 1972	Zur Delegation der rechtsetzenden Gewalt	Staatssekretär a. D. Dr. Rietdorf Staatssekretär a. D. Dr. Loschelder
Anlage		Gutachten über Fragen der delegierten Gesetzgebung	
zu 038 (1)	12. 6. 1972	Zusammenfassung des Gutachtens von Staatssekretär a. D. Dr. Loschelder über Fragen der delegierten Gesetzgebung	Sekretariat
zu 038 (2)	14. 6. 1972	Möglichkeiten der Entlastung des Plenums im Bereich der Gesetzgebung	Prof. Dr. Kewenig
046	10. 8. 1972	Zur Entlastung des Parlaments	Sekretariat
062	5. 9. 1973	Entlastung des Parlaments — Artikel 80 GG — Ausschußgesetzgebung	Prof. Dr. Rietdorf, Prof. Dr. Kewenig
Anlage		Reform der Regierungsermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen (Artikel 80 GG) — ein Mittel zum Vollzug oder zur Umgehung des parlamentarischen Willens?	Prof. Dr. Kewenig
065	10. 10. 1973	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 80 GG	Prof. Dr. Böckenförde, Prof. Dr. Kewenig, Prof. Dr. Stern
065 (neu)	23. 10. 1973	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 80 GG (Neufassung)	Prof. Dr. Böckenförde, Prof. Dr. Kewenig, Prof. Dr. Stern
066	15. 10. 1973	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 80 GG	Prof. Dr. Rietdorf
067	19. 10. 1973	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 80 GG	Abgeordneter Prof. Dr. Klein
070	2. 11. 1973	Vorbehalt des Gesetzes und Gesetzesvorbehalt	Sekretariat
074	9. 11. 1973	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 80 GG	Landtagspräsident Dr. Lemke
077	4. 12. 1973	Zur Frage der Mitwirkung des Bundesrates am Erlaß selbständiger Rechtsverordnungen der Bundesregierung	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
078	7. 12. 1973	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 80 Abs. 3 (neu)	Prof. Dr. Barbarino
082	18. 1. 1974	Zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen: Modell A 5 des Zwischenberichts	Prof. Dr. Böckenförde, Senator Dr. Heinsen, Prof. Dr. Stern
zu 082 (1)	18. 1. 1974	Erläuterungen zur Kommissionsdrucksache Nr. 082	Prof. Dr. Böckenförde, Senator Dr. Heinsen, Prof. Dr. Stern
087	26. 2. 1974	Änderungsvorschlag zu Artikel 80 Abs. 2 und 3 (neu)	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
zu 087 (1)	16. 4. 1974	Nachtrag zur Kommissionsdrucksache Nr. 087	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
088	27. 2. 1974	Synopse zum Stand der Beratungen zu Artikel 80 GG	Sekretariat
091	5. 3. 1974	Formulierungsvorschlag zu Artikel 80 Abs. 2 Satz 1 (neu)	Senator Dr. Heinsen
		Abänderungsvorschlag zu Artikel 80 Abs. 2 Satz 1 (neu)	Prof. Dr. Stern
092	6. 3. 1974	Formulierungsvorschlag zu Artikel 80 Abs. 2 Satz 1 (neu)	Prof. Dr. Böckenförde

Kapitel 7

Der Bundesrat: Zusammensetzung und Aufgaben

1 Problemstellung und Ergebnis

1.1 Problemstellung

Das Grundgesetz hat den Bundesrat als integrales Organ des bundesstaatlichen Systems geschaffen. Der Breite des ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgabenbereiches entspricht die Bedeutung des Bundesrates in der politischen Wirklichkeit. Struktur und Kompetenzen dieses Organs waren bereits bei der Entstehung des Grundgesetzes umstritten; sie sind gerade in jüngster Vergangenheit wieder verstärkt Gegenstand sowohl verfassungsrechtlicher als auch verfassungspolitischer Diskussion. Die Kommission überlegte daher, ob und gegebenenfalls welche Verbesserungen im Interesse der Funktionsfähigkeit des bundesstaatlichen Systems möglich und notwendig sind. Dabei war auch hier die Sorge um die Erhaltung und Sicherung der Kompetenzen der Volksvertretungen der Länder ein die Überlegungen mitbestimmender Faktor.

1.2 Gegenstand der Beratungen

Ausgangspunkt der Beratungen war die Frage nach der Zusammensetzung des Bundesrates (Bundesratsmodell — Senatsmodell — Mischmodelle) und damit zugleich nach der Qualität seiner demokratischen Legitimation. Ebenfalls auf dem Hintergrund des Demokratieprinzips wurde die Verteilung der Bundesratsstimmen auf die Länder erörtert, weil der bisher geltende Schlüssel angesichts der zum Teil sehr stark divergierenden Einwohnerzahlen von manchen als unbefriedigend empfunden wird. Soweit es um die Aufgaben des Bundesrates geht, befaßte sich die Kommission mit der Frage, ob dem

Bundesrat Aufgaben im Zusammenhang mit der Kooperation der Länder (sogenannte Dritte Ebene) übertragen werden könnten. Schließlich wurde die Frage angeschnitten, ob und inwieweit sich die Länderparlamente mit Bundesratsangelegenheiten befassen können und ob die Länderparlamente in das Verfahren zur Änderung des Grundgesetzes unmittelbar eingeschaltet werden sollen.

1.3 Ergebnis

Die Kommission hat die folgenden Empfehlungen beschlossen:

a) Das Bundesratsprinzip des Grundgesetzes soll beibehalten werden; eine Ergänzung der von den Landesregierungen entsandten Bundesratsmitglieder durch Landesparlamentarier oder durch innerhalb der Länder zu wählende Senatoren wird nicht befürwortet.

b) Die derzeitige Verteilung der Stimmen auf die Länder im Bundesrat nach Artikel 51 Abs. 2 GG soll beibehalten werden.

c) Eine Erweiterung der Aufgaben des Bundesrates zur Wahrnehmung der Länderkooperation (sogenannte Dritte Ebene), etwa durch einen Länderrat, wird nicht befürwortet.

d) Eine unmittelbare Beteiligung der Länderparlamente an Grundgesetzänderungen (Erfordernis der Genehmigung durch zwei Drittel der Länderparlamente) empfiehlt sich nicht.

e) Eine ausdrückliche Bestimmung des Grundgesetzes über das Befassungsrecht der Länderparlamente mit Angelegenheiten des Bundesrates ist nicht erforderlich. Die Beratungsfrist des Bundesrates nach Artikel 76 Abs. 2 GG soll bei Grundgesetzänderungen auf drei Monate verlängert werden, damit den Volksvertretungen der Länder ausreichend Zeit zur Beratung hierüber zur Verfügung steht. Artikel 76 Abs. 2 GG ist um folgenden Satz 4 zu ergänzen:

   „Bei Vorlagen zur Änderung dieses Grundgesetzes beträgt die Frist drei Monate."

2 Die Struktur des Bundesrates

2.1 Vorbemerkungen

Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit (Artikel 50 GG). Die Beteiligung der Gliedstaaten an der politischen Gestaltung auf der Ebene des Bundes entspricht der deutschen verfassungsrechtlichen Tradition; über ihre Notwendigkeit bestand im Parlamentarischen Rat von vornherein Einigkeit. Dieser Konsens besteht fort. Im Vordergrund stehen dabei zwei grundsätzliche Erwägungen:

Einer der das bundesstaatliche System letztlich tragenden Gesichtspunkte wird zunehmend in seiner gewaltenhemmenden und damit freiheitssichernden Funktion gesehen. Sie entfaltet sich einmal vertikal durch die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten und zum anderen horizontal durch die Mitwirkungsrechte des Bundesrates an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes, die die Befugnisse von Bundesregierung und Bundestag beschränken. Da der Bundesrat zwar ein Bundesorgan ist, seine Mitglieder aber jeweils durch die Länder bestellt werden, spielt in die erwähnte horizontale Gewaltenteilung zugleich ein vertikales Element hinein. Hinzu kommt ein weiterer, mit dem zuvor erwähnten zusammenhängender Gesichtspunkt. Die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern seit Inkrafttreten des Grundgesetzes ist gekennzeichnet durch eine Verlagerung von Kompetenzen zugunsten des Bundes. Die Änderungen, die das Grundgesetz in der Vergangenheit erfahren hat, legen hierüber ein beredtes Zeugnis ab. Je geringer dadurch der die Eigenstaatlichkeit der Länder konstituierende Bestand an eigener staatlicher Hoheitsmacht geworden ist, um so mehr ist der Bundesrat als grundsätzlich notwendiges Organ der Mitwirkung an der gesamtstaatlichen Willensbildung in das Blickfeld getreten.

Wie diese Mitwirkung im einzelnen, vor allem strukturell, gestaltet sein soll, war und ist dagegen umstritten. Das zeigten bereits die Beratungen des Parlamentarischen Rates, in denen vor allem Zusammensetzung und Aufbau des föderativen Organs kontrovers waren — Fragen, die die heutige Diskussion immer noch beherrschen und denen angesichts der Breite des Aufgabenbereiches des Organs gerade dann eine besondere Bedeutung zugemessen wird, wenn die politische Zusammensetzung von Bundestag und Bundesrat divergiert.

Die zentrale Problematik in diesem Zusammenhang betrifft die demokratische Legitimation des föderativen Bundesorgans. Zu Recht ist darauf hingewiesen worden, daß der Bundestag in unmittelbarer Volkswahl gewählt werde, während der nach Artikel 51 Abs. 1 GG aus Mitgliedern der Landesregierungen zusammengesetzte Bundesrat über eine solche Legitimation nicht verfüge. Verfehlt wäre es allerdings, wollte man daraus den Schluß ziehen, daß dem Bundesrat eine ausreichende demokratische Legitimation fehle. Dem demokratischen Prinzip entspricht auch eine mittelbare oder abgestufte Bestellung, wie sie beim Bundesratsmodell des Grundgesetzes erfolgt: Die Landesregierungen gehen aus den allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim gewählten Länderparlamenten hervor und unterliegen deren Kontrolle auch hinsichtlich ihrer Tätigkeit im Bundesrat. Unter diesem Aspekt kann es keinen grundsätzlichen Bedenken begegnen, daß ein aus Regierungsmitgliedern zusammengesetztes Organ maßgeblich an der Bundesgesetzgebung beteiligt ist und gegebenenfalls als Widerpart des Bundestages auftritt. Prüfenswert ist lediglich, ob nicht eine — wie immer im einzelnen gestaltete — unmittelbare demokratische Legitimierung des föderativen Organs seiner Funktion im Staatsgefüge besser entspricht.

2.2 Das Senatsmodell

Das Senatsmodell unterscheidet sich vom Bundesratsmodell grundsätzlich dadurch, daß es nicht aus bestellten, sondern aus gewählten Mitgliedern zusammengesetzt ist. Vorbild ist heute in aller Regel der Senat der Vereinigten Staaten von Amerika, in den die Bevölkerung jedes Bundesstaates je zwei Senatoren wählt. Daneben kommt als weitere Variante eine Wahl der Senatsmitglieder durch die Länderparlamente in Betracht, wobei wiederum danach unterschieden werden kann, ob wählbar nur Abgeordnete der Länderparlamente oder alle wählbaren Bürger des jeweiligen Landes sind. Wie bereits im Parlamentarischen Rat wird auch in der gegenwärtigen Diskussion für das Senatsmodell insbesondere geltend gemacht, daß es die demokratische Legitimation des föderativen Organs verbessere, ohne zugleich die Elemente der Bundesstaatlichkeit zu vernachlässigen.

Das Senatsmodell hat sich im Parlamentarischen Rat nicht durchsetzen können und fand auch in der Kommission keine Befürwortung. Bei einem freien Mandat der Senatsmitglieder wäre die Gefahr kaum zu vermeiden, daß es zu einer weiteren, parallel zu der des Bundestages verlaufenden Repräsentation der Bevölkerung mit vergleichbaren Fraktionsbildungen kommt. Das spezifische Länderinteresse würde in den Hintergrund treten und von einer sich an den Kraftlinien der Parteipolitik ausrichtenden Aufgabenerfüllung überdeckt. Anders könnte die Situation allenfalls dann zu beurteilen sein, wenn von den Länderparlamenten gewählte Senatoren hinsichtlich ihrer Stimmabgabe gebunden werden könnten. Soweit eine derartige Bindung jeweils durch die Mehrheit erfolgen würde, müßte davon ausgegangen werden, daß die zukünftige Praxis sich von der heutigen kaum abheben würde: Die Weisungen einer Landesregierung an ihre Vertreter im Bundesrat dürften zumindest in wichtigen Fragen vorher mit der oder den Mehrheitsfraktionen abgestimmt werden. Verteilen sich jedoch die Senatoren nach dem System d'Hondt auf die im jeweiligen Landesparlament vertretenen Fraktionen und wird den Fraktionen jeweils ein entsprechendes Weisungsrecht eingeräumt, so kommt es wiederum zu einer parteipolitisch ausgerichteten Parallelrepräsentation zum Bundestag.

Insgesamt vertrat die Kommission die Ansicht, daß die Bevölkerung eines Landes in einem Senat nicht besser, sondern allenfalls doppelt repräsentiert werde und daß der Einfluß der Länder letzten Endes nicht steigen, sondern abnehmen würde.

2.3 Mischmodelle

2.3.1 Allgemeines

Allen Mischmodellen liegt der Versuch zugrunde, tatsächliche oder angenommene Vorzüge des Bundesrats- und des Senatssystems zu vereinigen. Bereits im Parlamentarischen Rat wurde ein Vermittlungsvorschlag in dieser Richtung gemacht. Danach sollten innerhalb einer Länderkammer eine Senats- und eine Bundesratskurie mit jeweils differenzierten Kompetenzen im Gesetzgebungs- und im Verwaltungsbereich errichtet werden: Während bei der Gesetzgebung eine Beteiligung beider Kurien vorgesehen war, sollte an der Verwaltung des Bundes lediglich die Kurie Bundesrat beteiligt sein. Was die Zahl der Mitglieder in den beiden Kurien und den Wahlmodus anbetrifft, wurden die unterschiedlichsten Abstufungen und Varianten diskutiert. Sie im einzelnen darzustellen, würde den Rahmen des Berichts sprengen.

2.3.2 Das von der Kommission erörterte Mischmodell

Das von der Kommission erörterte Mischmodell zeichnet sich durch einige Besonderheiten aus. Seine Grundzüge seien im folgenden kurz umrissen:

Die Volksvertretung jedes Landes wählt nach dem Grundsatz der Verhältniswahl die auf das betreffende Land entfallende Anzahl von Mitgliedern des Bundesrates; dabei werden ein Drittel der Mitglieder auf Vorschlag der Landesregierung aus deren Mitte und zwei Drittel der Mitglieder aus der Mitte der Volksvertretung gewählt. Die Mitglieder des Bundesrates sind auftrags- und weisungsungebunden sowie nur ihrem Gewissen unterworfen und haben die Rechtsstellung von Abgeordneten der Volksvertretung, die sie gewählt hat. Das gilt indessen nur, soweit es sich nicht um die Mitwirkung des Bundesrates bei der Verwaltung des Bundes und um die Vertretung der Politik der Länderregierungen im Bundesratsplenum handelt. Für diesen Bereich sind ausschließlich die auf Vorschlag der Länderregierungen gewählten Mitglieder zuständig (Regierungsausschuß), die ihre Stimme — wie bisher — einheitlich für das sie entsendende Land abgeben müssen. Für die Abstimmung im Plenum des Bundesrates wird der Begriff der Mehrheit in einer Weise qualifiziert, die eine Divergenz verhindert zwischen der Mehrheit der abgegebenen Stimmen und der Mehrheit der Stimmen derjenigen Länder, denen zusammen die Mehrheit der Stimmen des Bundesrates zusteht.

Die Kommison hat die Vorzüge dieses Systems gesehen. Die mit ihm verbundenen Nachteile haben die Kommission jedoch bewogen, an der Bundesratslösung festzuhalten.

Zugunsten des erwähnten Mischmodells spricht, daß die Landesdelegationen jeweils insgesamt die politische Zusammensetzung ihrer Landtage reflektieren und im gesetzgeberischen Bereich infolge der für alle geltenden Weisungsfreiheit einen einheitlichen repräsentativen Grundstatus aufweisen. Durch die nicht nur auf Regierungsvertreter beschränkte Mitgliedschaft wird sichergestellt, daß auch außergouvernementale Gesichtspunkte zur Geltung kommen, zugleich aber — wie bisher — die Verwaltungserfahrung der Länder in die Bundesgesetzgebung eingebracht werden kann. Das Erfordernis der qualifizierten Mehrheit dient dem Ausgleich zwischen dem demokratischen Mehrheitsprinzip üblicher Prägung und dem Prinzip der Abstimmung nach Ländern als politische Einheiten: Bei Einspruchsgesetzen käme es in der Praxis regel-

mäßig auf die Unterstützung der Länderstimmenmehrheit durch die Kopfstimmenmehrheit, bei Zustimmungsgesetzen umgekehrt auf die Unterstützung der Kopfstimmenmehrheit durch die Länderstimmenmehrheit an. Die hinter einem solchen Mischmodell letztlich stehende Intention, eine bessere Integration des Bundesrates in den demokratisch-repräsentativen Bundesstaat, eine sich auf die öffentliche Meinung positiv auswirkende transparente Willensbildung, eine stärkere Legitimation für den Bereich der Gesetzgebung und eine Intensivierung der Gestaltungsmöglichkeiten für die Länderparlamente zu erreichen, wurde von der Kommission positiv bewertet.

Dennoch gaben schließlich die Bedenken den Ausschlag, die sowohl in systematischer und struktureller als auch in organisatorisch-technischer Hinsicht erhoben wurden.

Zweifelhaft erschien zunächst, ob es systemkonform ist, den Landesparlamenten die Wahl einer bestimmten Zahl von Regierungsmitgliedern vorzuschreiben. Aus dem Wahlmodus ergibt sich eine weitere Schwierigkeit insoweit, als die Landesparlamente ihnen zur Wahl vorgeschlagene Regierungsmitglieder ablehnen können — ein Verfahren, das möglicherweise die Kollektivverantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament berührt.

Schwer zu vereinbaren mit einer Wahl durch die Landtage schien der Kommission die Weisungsgebundenheit der Regierungsmitglieder in Verwaltungsangelegenheiten. Die unterschiedliche Rechtsstellung der Regierungsmitglieder in Verwaltungsangelegenheiten, wo sie weisungsgebunden, und in Gesetzgebungsangelegenheiten, wo sie weisungsfrei sein sollen, mag aus der Natur der Sache begründbar sein, doch wird sie fragwürdig angesichts der Tatsache, daß die Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Gesetzgebungsaufgaben in Einzelfällen problematisch ist. Ein freies Mandat der Regierungsmitglieder in Gesetzgebungsangelegenheiten ist auf jeden Fall nicht mit der parlamentarischen Verantwortung der Landesregierung zu vereinbaren.

Soweit Landtagsabgeordnete als Mitglieder des Bundesrates tätig würden, bezweifelt die Kommission angesichts der erheblichen und zeitlich stark verdichteten Arbeitsbelastung des Bundesrates, daß sie ihre Aufgaben sachgerecht erfüllen können. Einmal steht ihnen nicht wie den Mitgliedern der Landesregierung der Behördenapparat zu ihrer Unterstützung zur Verfügung. Zum anderen sind sie daneben mit ihren normalen Landtagsaufgaben und zusätzlich durch ihren Beruf belastet. Würden sie dagegen von Landtags- und Fraktionsarbeit weitgehend entlastet, so bestünde die Gefahr, daß ihre Rückbindung an Landtag und Fraktion entsprechend schwindet. Ohnehin ist diese Rückbindung schon deshalb problematisch, weil eine ausreichende Information und Willensbildung in den Fraktionen angesichts der Fülle der im Bundesrat anstehenden Entscheidungen und des Zeitdrucks der Beratungsfristen kaum möglich erscheint. Ohne eine solche Rückbindung der Abgeordneten an ihre Landtagsfraktionen geht aber der verfassungspolitische Sinn eines solchen Reformvorhabens verloren.

Schließlich wurde wie beim Senatsmodell auch bei dem erörterten Mischmodell die Gefahr einer sich nach parteipolitischen Gesichtspunkten ausrichtenden Fraktionsbildung gesehen. Es muß damit gerechnet werden, daß die der Opposition angehörenden Mitglieder einer Landesdelegation, die sich politisch nicht hinreichend an ihre Landesregierung anlehnen können, sich mit Bundesratsmitgliedern derselben Partei aus anderen Ländern zu einer Fraktion zusammenschließen, um wirksam handeln zu können. Die Folge wäre, daß die Länder an der Gesetzgebung des Bundes zumindest nicht mehr in dem gleichen Maße wie bisher als politische Einheiten beteiligt wären.

3 Bundesrat und Länderrat

Ausgehend von der Entscheidung, das Bundesratsmodell beizubehalten, ergab sich die Frage, ob sich nicht die Länderkooperation, die inzwischen zu einem Charakteristikum des bundesstaatlichen Gefüges der Bundesrepublik geworden ist, ganz oder teilweise im Bundesrat zusammenfassen und institutionalisieren läßt. Eine solche Lösung wäre für den Bürger überschaubarer als die heutige Vielzahl von Konferenzen und sonstigen Gremien, in denen politische Entscheidungen weitgehend unter Ausschluß der Öffentlichkeit getroffen oder doch vorbereitet werden.

Eine verfassungsrechtliche Verankerung der Dritten Ebene unter Einbeziehung des Bundesrates wird seit langem diskutiert. Die hierzu gemachten Reformvorschläge zielen überwiegend darauf ab, den Bundesrat in seiner heutigen Gestalt zugleich die Aufgaben eines Länderrates wahrnehmen zu lassen; bei diesen Aufgaben handelt es sich um diejenigen Fragenkomplexe, die gegenwärtig etwa von den Konferenzen der Ministerpräsidenten oder der Fachminister behandelt werden und die eigentlich weder Bundes- noch Landes-, sondern sogenannte „Länderangelegenheiten" sind. Die Vorschläge beschränken sich nicht auf eine schlichte Zuständigkeitsübertragung; sie gehen überwiegend an einem Punkt über den Status quo, über die gegenwärtige Praxis der koordinierenden Absprachen, Verträge und Konferenzen hinaus, indem sie unter bestimmten Voraussetzungen und innerhalb gewisser, hier im einzelnen nicht darzustellender Grenzen dem Länderrat die Möglichkeit eröffnen, ein einheitliches Vorgehen der Länder — insbesondere im Gesetzgebungsbereich — durch bindende Mehrheitsentscheidung sicherzustellen. Intendiert wird dabei neben einer Verbesserung der Kooperationsmechanismen die Abschwächung von Entwicklungen, die in der Vergangenheit immer wieder aus Gründen notwendiger oder vorgeblicher Rechtsvereinheitlichung zur Übertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder auf den Bund geführt haben.

Soweit es um die Stellung der Landesparlamente in dem einem Länderrat zugewiesenen Kooperations-

bereich geht, sieht eines der Modelle die Einrichtung einer „beratenden Versammlung" des Länderrates vor, die sich aus von den Landesparlamenten gewählten weisungsunabhängigen Landesparlamentariern zusammensetzt; sie würde keinerlei Beschluß-, sondern nur Beratungsfunktionen haben. Darüber hinausgehend ist auch erwogen worden, den Länderrat als Koordinierungsstätte der Länderparlamente zu konzipieren. Ein solcher Länderrat wäre ebenfalls aus weisungsunabhängigen Länderparlamentariern zusammengesetzt, hätte aber die Aufgabe, bei einem Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen bundeseinheitliches Länderrecht zu verabschieden, das entweder unmittelbar oder nach Ratifizierung durch die Mehrheit der Landesparlamente Geltung erlangte.

Eine Verbesserung der bisherigen Praxis bei der Länderkooperation und eine transparentere Abwicklung der Vorgänge auf der Dritten Ebene mögen durchaus notwendig oder wünschenswert sein. Die Kommission war sich jedoch darin einig, daß sich diese Ziele auf den bisher vorgeschlagenen Wegen entweder nicht oder doch nur unter Inkaufnahme erheblicher Nachteile erreichen lassen.

Schwerwiegend waren insbesondere Bedenken gegen Mehrheitsbeschlüsse eines — wie immer zusammengesetzten — Länderrates. Sie würden das Einstimmigkeitsprinzip ablösen, das der Eigenstaatlichkeit und staatsrechtlichen Gleichrangigkeit der Länder entspricht und die derzeitige parakonstitutionelle Länderkooperation weitgehend beherrscht. Die Folge wäre eine Verschlechterung der gegenwärtigen Position der Landesregierungen, vor allem aber der Landesparlamente. Wenn heute schon die Landtage gegen die „Ratifikationssituation" protestieren, in die sie durch den politischen Zwang versetzt werden, einheitlichen Gesetzentwürfen zustimmen zu müssen, die von den Landesregierungen ausgehandelt und (einstimmig) verabschiedet worden sind, so würde sie der Gesetzentwurf eines verfassungsrechtlich abgesicherten und daher politisch sehr viel gewichtigeren Länderrates noch stärker zu bloßen Bestätigungsorganen abstempeln. Dem demokratischen Prinzip und der Lebensfähigkeit des parlamentarischen Systems im Bundesstaat würde dadurch schwer geschadet.

4 Strukturelle Korrekturen im Rahmen des Bundesratsmodells

Die grundsätzliche Beibehaltung des Bundesratsmodells schließt Korrekturen im dabei nötigen Zusammenwirken von Bund und Ländern nicht aus. Solche Korrekturen wurden von der Kommission unter drei verschiedenen Gesichtspunkten erörtert: Sie erstrecken sich auf eine stärkere Berücksichtigung der Bevölkerungsverteilung im Bundesrat, auf eine stärkere Berücksichtigung der Landesparlamente im Gesetzgebungsverfahren und schließlich auf eine mögliche Verlängerung der Beratungsfristen im Bundesrat.

4.1 Stärkere Berücksichtigung der Bevölkerungsverteilung

Mit einer stärkeren Berücksichtigung der Bevölkerungsverteilung der einzelnen Länder innerhalb der Bundesrepublik wird eine angemessenere demokratische Repräsentation im Bundesrat angestrebt. Dieses Ziel kann auf zwei Wegen erreicht werden. Bereits bei der Verteilung der Stimmen auf die Länder wird die Bevölkerungszahl angemessener berücksichtigt. Es kann aber auch bei Zugrundelegung der vorhandenen Stimmenzahl eine Stimmengewichtung im Abstimmungsverfahren durchgeführt werden, die der Mehrheit des Bundesrates eine entsprechende repräsentative Qualifizierung verleiht. Beide Möglichkeiten wurden von der Kommission erörtert. Die Vorschläge, die in beiden Richtungen gemacht wurden, gingen gemeinsam von folgenden Überlegungen aus:

Die Mitwirkungsbefugnisse des Bundesrates erstreckten sich auf fast alle wichtigen Gebiete unseres gesamtstaatlichen Lebens. Das gelte ebenso für Grundsatzprobleme der Innenpolitik wie für Schlüsselfragen der Finanzpolitik und für die Festlegung des außenpolitischen Standorts der Bundesrepublik. Diese Entwicklung habe seit Inkrafttreten des Grundgesetzes ein Ausmaß angenommen, das der Verfassungsgesetzgeber nicht vorausgesehen habe und wohl auch nicht habe voraussehen können. Es sei für das Funktionieren des demokratischen Systems bedenklich, wenn eine Minderheit der Bevölkerung, die durch eine Mehrheit im Bundesrat vertreten sei, die Mehrheit des Bundestages und die von ihr gewählte Bundesregierung daran hindere, ihr politisches Programm zu verwirklichen. Denn das Grundgesetz gehe davon aus, daß die Lebensfragen der Nation vom Bundestag zu entscheiden seien. Das decke sich auch mit der in der Bevölkerung vertretenen Auffassung. Deshalb seien im Rahmen des Bundesratsmodells Veränderungen notwendig, die den Vorrang des Bundestages sicherstellten.

Die Kommission erkannte an, daß es sich dabei um eine wichtige Frage handelt. Sie kann aber nur in Übereinstimmung mit dem föderativen System des Grundgesetzes beantwortet werden. Aus dieser Sicht kam die Kommission aus den im folgenden näher angegebenen Gründen zur Ablehnung der in diese Richtung zielenden Vorschläge.

4.1.1 Verteilung der Stimmen auf die Länder

Dem Ideal einer arithmetisch exakten Repräsentation im Bundesrat würde eine Verteilung der Länderstimmen in Relation zu den jeweiligen Bevölkerungszahlen am ehesten entsprechen. Dem steht der Grundsatz gegenüber, daß die Länder als Staaten im Bundesstaat grundsätzlich gleichwertig sind und daher nur das gleiche Stimmengewicht haben dürfen. Zwischen diesen beiden Extremen — gleiche Stimmenzahl aller Länder und Zuerkennung einer Stimme für eine bestimmte Kopfzahl der Bevölkerung ohne Begrenzung der Stimmen eines Landes nach oben —

hat sich der Parlamentarische Rat für einen Kompromiß entschieden. Die in Artikel 51 Abs. 2 GG verankerte Gewichtung der Länder bei der Stimmenverteilung im Bundesrat richtet sich zwar nach der jeweiligen Einwohnerzahl, entspricht ihr aber nicht.

Der immer wieder in der Öffentlichkeit erhobene Vorwurf, eine nur eine Minderheit der Bevölkerung repräsentierende Mehrheit des Bundesrates könne gegebenenfalls die parlamentarische Mehrheit des Bundestages blockieren, betrifft eine Grundfrage der föderativen Ordnung der Bundesrepublik, der sich eine Verfassungsreform-Kommission stellen muß.

Die Diskussion der Kommission zeigte recht bald, daß die beiden extremen Varianten nur Orientierungspunkte darstellen können zur Erörterung eines von Artikel 51 Abs. 2 GG abweichenden Kompromisses. Die genaue Orientierung an den Einwohnerzahlen der Länder vermag zwar die Bevölkerung in spezifischer Weise zu repräsentieren oder sie zum Maßstab für den Einfluß des jeweiligen Landes auf bundesweite politische Entscheidungen zu machen. Sie hätte indessen angesichts der zum Teil erheblichen Unterschiede der Bevölkerungszahlen einen ungewöhnlichen Machtzuwachs der bevölkerungsstarken Länder und eine entsprechende Schwächung der kleineren Länder, namentlich der Stadtstaaten, zur Folge. Die deutsche Verfasssungsgeschichte zeigt am Beispiel Preußens die besonderen Probleme eines in dieser Weise akzentuierten föderativen Aufbaus. Die Eigenstaatlichkeit der Länder, die ihnen im Grundsatz einen staatsrechtlich gleichen Rang zuweist, würde zur leeren Form in der politischen Praxis. Genauso unmöglich ist es andererseits, die Gleichrangigkeit der Länder zum alleinigen Maßstab zu machen, weil dann jede auch nur angedeutete Repräsentativität und jede rechtliche Anerkennung der faktisch vorhandenen Unterschiede bei den Gliedstaaten verlorenginge.

Die Erörterungen in der Kommission konzentrierten sich daher letztlich auf die Diskussion einiger Modelle mit unterschiedlichen Stimmenstaffelungen. Dabei wurden Zweifel daran laut, ob die behandelten Varianten überhaupt zu einer Änderung in der Mehrheitsbildung gegenüber dem derzeitigen Stand führen würden. Im übrigen setzte sich die Auffassung durch, daß eine bestimmte Staffelung staatstheoretisch nicht ableitbar ist. Für den Grundgesetzgeber war ein breiter Konsens in der Einschätzung der historischen Erfahrung, der politischen Zukunft und der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung maßgebend für die schließlich gefundene und nicht als Provisorium gedachte Ausgestaltung der Ländergewichtung. Die Kommission folgerte daraus, daß eine Änderung nur gerechtfertigt werden kann, wenn erhebliche Veränderungen im Verhältnis der Länder untereinander und zum Bund, namentlich in ihrer Einwohnerzahl und der Grenzziehung, eingetreten sind; solche Veränderungen aber konnten nicht festgestellt werden. Die bloße Ersetzung der Entscheidung des Grundgesetzgebers durch eine andere Wertung hat die Kommission gegen eine starke Minderheit abgelehnt.

4.1.2 Repräsentative Qualifizierung der Mehrheit im Bundesrat

Die Aufrechterhaltung der in Artikel 51 Abs. 2 GG getroffenen Entscheidung schließt weitere Überlegungen zur stärkeren Berücksichtigung repräsentativer Gesichtspunkte im Verfahren des Bundesrates nicht aus. Es wäre durchaus möglich, für bestimmte Beschlüsse des Bundesrates — etwa für die Verweigerung der Zustimmung zu einem Gesetz — nicht nur eine Mehrheit der Länderstimmen zu verlangen, sondern ihre Wirksamkeit zusätzlich daran zu binden, daß die sich zur Mehrheit zusammenfindenden Länder zugleich über die Mehrheit der Einwohner im Bundesgebiet verfügen. Auch auf diesem Wege könnte verhindert werden, daß eine Ländermehrheit ein Bundesgesetz endgültig scheitern läßt, hinter der lediglich eine Minderheit der Bundesbevölkerung steht.

Wenn sich derartige Vorstellungen nicht durchsetzen konnten, so war dafür die Befürchtung maßgebend, daß es zu einer Hegemonie einer kleinen Zahl der bevölkerungsstärksten Länder kommen könnte. Außerdem wurde darauf hingewiesen, daß auf diesem Wege eine Repräsentativität in die Entscheidungen des Bundesrates eingebracht werde, die nicht zu seinem Prinzip passe. Schließlich erwies sich auch, daß die Ausformulierung eines derartigen Vorschlages äußerst schwierig und die Feststellung der doppelten Mehrheit im Zeitdruck der mit Abstimmungen überladenen Bundesratssitzungen kaum praktikabel ist.

4.2 Stärkere Berücksichtigung der Landesparlamente

Eine stärkere Berücksichtigung der Landesparlamente wurde sowohl im Bereich Bund/Land wie innerhalb des Landes im internen Bereich Landesparlament/Landesregierung erwogen. Die in dieser Hinsicht gemachten Vorschläge versuchen, unbeschadet (Bereich Bund/Land) oder im Rahmen (interner Landesbereich) des Bundesratsmodells dem Einwand zu begegnen, daß der Landesexekutive zu Lasten des Landesparlaments ein dominierender Einfluß zukomme.

4.2.1 Die förmliche Mitwirkung der Landesparlamente an der Bundesgesetzgebung

Ein anderer Weg, die Repräsentation der Länder im Verfahren der Gesetzgebung zu stärken, wäre eine unmittelbare Beteiligung der Landesparlamente. Schon wegen der sonst unvertretbaren Verzögerung und Komplizierung der Bundesgesetzgebung wurde dieser Weg ernsthaft jedoch nur für Verfassungsänderungen oder doch für solche, durch die Gesetzgebungskompetenzen der Landtage auf den Bund verlagert werden, erörtert. Gerade in derartigen Fällen leuchtet zunächst ein, an den Entscheidungen über Kompetenzverschiebungen nicht nur die Landesregierungen, sondern auch die Landtage als hauptsächlich Betroffene zu beteiligen. Dadurch könnten mögliche Interessendivergenzen zwischen Landesparlamenten und Landesregierungen interessengerecht gelöst werden.

Ausgangspunkt der Erwägungen in diesem Bereich war ein Vorschlag zur Änderung des Artikels 79 Abs. 2 GG. An dessen Satz 1, der bei Gesetzen zur Änderung des Grundgesetzes die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates verlangt, sollte ein Satz 2 angefügt werden, der zusätzlich die Genehmigung der Landesparlamente fordert. Dieser Genehmigung sollten zumindest Gesetze bedürfen, durch welche Gesetzgebungskompetenzen der Länder beeinträchtigt werden. Die Genehmigung sollte als erteilt gelten, wenn nicht innerhalb einer Frist von sechs Monaten mehr als ein Drittel der Landesparlamente dem Gesetz widersprechen.

Das Anliegen dieses Vorschlages ist gewiß positiv zu bewerten. Auch könnte in diesem Zusammenhang auf ähnliche Befugnisse gliedstaatlicher Volksvertretungen in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Schweiz verwiesen werden. Eine Realisierung des Vorschlages würde jedoch zu einem nicht auflösbaren Spannungsverhältnis zwischen Bundesrat und Länderparlamenten führen. Die sich insoweit ergebenden verfassungssystematischen und politischpraktischen Bedenken konnte die Kommission nicht überwinden.

Während der Bundesrat ein Bundesorgan ist, das die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes vermittelt und als solches an Grundgesetzänderungen mitwirkt, würden die Länderparlamente als Landesorgane mitwirken. Hinter diesen beiden Mitwirkungsformen stehen tendenziell zwei verschiedene Föderalismusmodelle. Die derzeitige Mitwirkung des Bundesrates kennzeichnet das spezifische Bundesstaatskonzept des Grundgesetzes; ein gesetzgeberisches Zusammenwirken von Verfassungsorganen der Länder untereinander und mit Verfassungsorganen des Bundes neigt dagegen stärker einer staatenbündischen Konzeption zu. Außerdem stellt sich in diesem Zusammenhang wiederum das Problem, ob angesichts der Eigenstaatlichkeit und der staatsrechtlichen Gleichrangigkeit der Länder bindende Mehrheitsentscheidungen verfassungsrechtlich möglich und gegebenenfalls verfassungspolitisch wünschbar sind.

Davon abgesehen würde durch die Beteiligung der Länderparlamente die Gesetzgebung verzögert, da im Regelfall die vorgesehene Frist von sechs Monaten verstreichen müßte, bevor das Gesetz in Kraft treten kann. Schwerwiegender ist aber, daß der Vorschlag die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes und ihre Autorität in gefährlicher Weise schwächen würde. Es ist schwer zu verstehen, womit sich die Legitimation des Bundesrates zur Vertretung der Interessen der Länder rechtfertigen läßt, wenn außer ihm auch die Landtage durch eigene Entscheidungen diese Interessen vertreten sollen. Dem Ansehen des Bundestages als Organ der unmittelbaren Repräsentation des Gesamtvolkes wäre ebenfalls nicht gedient, wenn vier Landtage eine Grundgesetzänderung verhindern könnten. In beiden Fällen ist noch zu berücksichtigen, daß im Falle einer Ablehnung ein Gesetz scheitern würde, dem jeweils eine Zweidrittelmehrheit des Bundestages und des Bundesrates zugestimmt hat. Die Möglichkeit, daß landesinterne Konflikte zwischen Parlament und Regierung auf Bundesebene ausgetragen werden, würde eine Belastung für die Funktionsfähigkeit des bundesstaatlichen Systems bedeuten.

Die Beispiele aus anderen Ländern, in denen parlamentarische Organe der Gliedstaaten mit denen des Bundes in der Gesetzgebung zusammenwirken, lassen sich angesichts der spezifischen Ausgestaltung des Föderalismus in der Bundesrepublik und seiner historischen Entwicklung schwerlich übertragen. Die zentrale Rolle des Bundesrates als föderatives Organ muß nach Ansicht der Kommission ungeschwächt erhalten bleiben.

4.2.2 Das Befassungsrecht der Landesparlamente mit Angelegenheiten des Bundesrates

Eine stärkere Demokratisierung des Bundesrates wäre auch durch eine Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle der Landesregierungen durch die Landtage hinsichtlich ihrer Stimmabgabe im Bundesrat denkbar. Wie weit diese Kontrollrechte heute gehen, ist umstritten. Der Text des Grundgesetzes schweigt; die in Wissenschaft und Praxis vertretenen Ansichten sind kontrovers. Während einige wenige Stimmen sogar die Erteilung von — verbindlichen — Weisungen für zulässig halten, ist andererseits den Landesparlamenten in der Vergangenheit teilweise noch nicht einmal das Recht zuerkannt worden, — unverbindliche — Empfehlungen auszusprechen. Die herrschende Meinung beantwortet die erstere Frage negativ, die zweite dagegen positiv. Dieser Komplex bedarf der Klärung schon deshalb, weil hinsichtlich des Aufgabenbestandes der Landesparlamente als Folge der bisherigen Verfassungsentwicklung ohnehin eine Auszehrung eingetreten ist, die — schreitet sie weiter fort — in naher Zukunft an die Grenzen der Eigenstaatlichkeit der Länder stoßen könnte. Im übrigen geht es hier um einen Teilaspekt der alle Volksvertretungen einbeziehenden Problematik, ob ein Parlament unter heutigen Bedingungen noch in der Lage ist, effektive Regierungskontrolle auszuüben, wenn es nicht auch begleitend kontrolliert, sondern sich auf eine nachträgliche Überprüfung beschränkt.

Die Kommission ist mit der herrschenden Meinung der Auffassung, daß nach der gegenwärtigen Verfassungsrechtslage — verbindliche — Weisungen der Landesparlamente unzulässig sind, während gegen — unverbindliche — Empfehlungen keine Bedenken bestehen.

Soweit es um Weisungen geht, erhob sich die Frage, ob eine entsprechende Verfassungsänderung empfohlen werden sollte. Unabänderbare Verfassungsprinzipien würden dem zumindest dann nicht entgegenstehen, wenn man die Bindungswirkung der Parlamentsbeschlüsse auf den Bereich der Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung oder gar bei der Verfassungsgesetzgebung beschränken würde. Insbesondere läßt sich in diesem Zusammenhang nicht mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung argumentieren, weil unter diesem Aspekt nicht die maßgebliche Beteiligung der in den Ländern vom Volk gewählten Vertretung, sondern eher die ent-

scheidende Mitwirkung der Länderexekutiven als fragwürdig erscheint. Eine andere Frage ist indessen die der verfassungspolitischen Wünschbarkeit. Sie wurde von der Kommission verneint. In aller Regel dürften die Auffassungen von Landtagsmehrheit und Landesregierung in wesentlichen Fragen kaum differieren. Für wenige Ausnahmefälle aber sollte eine doch letztlich gravierende Verfassungsänderung nicht vorgenommen werden. Im übrigen würde auch hier wieder die Gefahr einer erheblichen Schwächung des Bundesrates einerseits und einer beträchtlichen Komplizierung und Verzögerung des Verfahrens andererseits bestehen mit der Folge, daß eine effektivere Vertretung der Länderinteressen im Ergebnis wenig wahrscheinlich ist.

Soweit es um Empfehlungen der Landesparlamente in Bundesratsangelegenheiten geht, meinte die Kommission, es bei einem Hinweis auf deren bereits nach geltendem Recht gegebene Zulässigkeit in ihrem Bericht bewenden lassen zu können und eine Klarstellung im Text des Grundgesetzes nicht empfehlen zu sollen. Eine ausdrückliche Normierung könnte — im Gegensatz zu den Intentionen der Kommission — die Gefahr heraufbeschwören, daß im Wege des Rückschlusses von dieser neuen, singulären Bestimmung her jene eindeutige Rechtslage relativiert wird oder die politische Allzuständigkeit der Landesparlamente in anderen Bereichen deshalb als eingeschränkt erscheint, weil für sie eine vergleichbare Vorschrift im Grundgesetz fehlt. Dahingestellt konnte bleiben, ob eine Bestimmung des Grundgesetzes über Rechte der Landesparlamente verfassungssystematisch ganz bedenkenfrei wäre.

Zusammenfassend stellt die Kommission in Übereinstimmung mit dem Votum der Länderkommission Verfassungsreform heraus: Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Landesregierung gegenüber dem Landesparlament erstreckt sich auch auf ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat. Das Grundgesetz schließt die parlamentarische Kontrolle der Regierung für diesen Bereich nicht aus, zumal nach Artikel 50 GG die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken. Der Landtag kann sich daher mit Bundesratsangelegenheiten befassen und insbesondere der Landesregierung Empfehlungen zum Abstimmungsverhalten geben. Seine Informationsinteressen sind hierbei in sachgemäßer Weise zu berücksichtigen; dies gilt vor allem bei Verfassungsänderungen, die Kompetenzen der Länder auf den Bund verlagern. Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit der Landesregierung für Bundesratssachen bleibt hiervon unberührt.

4.3 Die Verlängerung der Beratungsfristen des Bundesrates

Um dem Befassungsrecht der Länderparlamente bei Vorlagen zur Änderung des Grundgesetzes erhöhte praktische Wirksamkeit zu verleihen, empfiehlt die Kommission insoweit die Verlängerung der Beratungsfrist des Bundesrates in Artikel 76 Abs. 2 GG auf drei Monate. Innerhalb dieses Zeitraums haben die Länderparlamente die Möglichkeit, sich intensiv mit den entsprechenden Vorlagen zu befassen.

Im Zusammenhang mit dieser Fristverlängerung hat sich die Kommission kurz mit den Beratungsfristen des Bundesrates im allgemeinen befaßt, ohne insoweit zu weiteren Änderungsempfehlungen zu kommen. Angeschnitten wurde vor allem die Frage, ob für Vorlagen aus der Mitte des Bundestages, die dem Bundesrat nicht bereits aus einem ersten Durchgang bekannt sind, eine Fristverlängerung erfolgen sollte. Ebenfalls erörtert, letztlich aber nicht befürwortet wurde der Gedanke, Initiativen aus der Mitte des Bundestages dem Bundesrat zuzuleiten und ihm eine Stellungnahme innerhalb einer bestimmten Frist anheimzustellen.

Insgesamt war die Kommission der Auffassung, daß in der bisherigen Praxis zwischen Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat ein flexibles Verfahren der gegenseitigen Beteiligung entwickelt wurde, das in aller Regel Fristenprobleme nicht aufkommen läßt und den Bedürfnissen nach sachgerechter Behandlung der Vorlagen Rechnung trägt.

Sondervotum
zum Abschnitt 4
„Strukturelle Korrekturen im Rahmen des Bundesratsmodells"

von Senator a. D. Dr. Heinsen
Prof. Dr. Rietdorf
Prof. Dr. Böckenförde

Vorschlag

1. *Artikel 77 Abs. 2 Satz 1 GG* wird wie folgt gefaßt:

(2) Will der Bundesrat Einspruch gegen das Gesetz einlegen oder seine Zustimmung verweigern, so verlangt er binnen drei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses, daß ein aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates für die gemeinsame Beratung von Vorlagen gebildeter Ausschuß einberufen wird.

(Sätze 2 bis 5 unverändert)

2. *Artikel 77 Abs. 5 (neu)*

   Verweigert der Bundesrat einem Gesetz die Zustimmung, das neben Regelungen, die die Zustimmungspflicht begründen, auch andere Regelungen enthält, so kann der Bundestag das Gesetz mit dem nicht zustimmungspflichtigen Inhalt bestätigen. Die Bestätigung bedarf eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages; hat der Bundesrat die Zustimmung mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln seiner Stimmen verweigert, so bedarf die Bestätigung durch den Bundestag einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages.

3. *Artikel 78 GG erhält folgenden Satz 2:*

   Ein Gesetz, dem der Bundesrat die Zustimmung verweigert hat, kommt mit dem nicht zustimmungsbedürftigen Inhalt zustande, wenn der Bundestag diesen nach Artikel 77 Abs. 5 bestätigt.

Begründung

1 *Rollenverteilung von Bundestag und Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren*

1.1

Nach Artikel 77 Abs. 1 GG werden die Gesetze allein vom Bundestag beschlossen, während die Länder nach Artikel 50 GG durch den Bundesrat an der Gesetzgebung lediglich „mitwirken". Diese Mitwirkung besteht zunächst darin, daß der Bundesrat nach Artikel 76 Abs. 2 GG zu den ihm von der Bundesregierung zugeleiteten Gesetzgebungsvorlagen Stellung nehmen und auf diese Weise die Erfahrung aus der Praxis der Gesetzesanwendung und die besonderen Vorstellungen und Interessen der Bevölkerung in den unterschiedlich strukturierten Ländern der Bundesrepublik einbringen und dem Bundestag zur Berücksichtigung empfehlen kann. Daneben kann der Bundesrat über die Bundesregierung beim Bundestag selbst Gesetzesvorlagen einbringen (Artikel 76 Abs. 1 GG). Gegen einen Gesetzesbeschluß des eigentlichen Gesetzgebers, des Bundestages, kann der Bundesrat dann nach Artikel 77 Abs. 2 GG den Vermittlungsausschuß anrufen; schlägt dieser eine Änderung des Gesetzesbeschlusses vor, so entscheidet erneut allein der Bundestag, ob er dieser Empfehlung folgen will.

Schließlich kann der Bundesrat, wenn der Bundestag seinen Bedenken immer noch nicht Rechnung getragen hat, im Regelfall lediglich nach Artikel 77 Abs. 3 GG Einspruch einlegen, den der Bundestag nach Artikel 77 Abs. 4 GG überstimmen kann. Nur in den ausdrücklich vom Grundgesetz bestimmten Fällen eines Zustimmungsgesetzes kann das Gesetz nicht ohne oder gegen den Willen des Bundesrates zustande kommen.

1.2

Diese ungleichgewichtige Beteiligung von Bundestag und Bundesrat an der Gesetzgebung ist eine Folge der unterschiedlichen Legitimationsgrundlagen beider Körperschaften. Während der Bundestag seine Autorität aus unmittelbaren demokratischen Wahlen und damit aus der Souveränität des Gesamtvolkes ableitet, repräsentiert der Bundesrat als Organ die Länder (Artikel 50 GG). Da diese von ihren Regierungen vertreten werden, besteht der Bundesrat folgerichtig aus Mitgliedern der Landesregierungen (Artikel 51 GG). Daran ändert es auch nichts, daß diese Landesregierungen nach Artikel 28 GG und den entsprechenden Landesverfassungen ihrerseits ihre Befugnisse von demokratisch gewählten Landtagen ableiten und damit mittelbar ebenfalls vom Volk — dem Volk ihres jeweiligen Landes — legitimiert sind.

Hier entspricht also die unterschiedliche Gewichtung der Funktion beider Organe ihrer unterschiedlichen Struktur und Legitimationsgrundlage. Dies ist auch in jüngeren wissenschaftlichen Äußerungen zur allgemeinen Stellung des Bundesrates und zum Umfang seiner Zustimmungskompetenz im Gesetzgebungsverfahren nachdrücklich betont worden.

2 *Die Begründung dieser Rollenverteilung*

2.1

Im Gegensatz zu der geschilderten Rollenverteilung in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten Normalfall kommt ein Zustimmungsgesetz erst zustande, wenn der Bundesrat ihm ausdrücklich zustimmt; er hat also ein absolutes Vetorecht. Der das Volk repräsentierende Bundestag bzw. die vom Volk gewählte Regierungsmehrheit kann daher ihr Gesetzgebungsprogramm, für das sie womöglich ein ausdrückliches Mandat der Wählermehrheit erhalten hat, nicht verwirklichen, soweit es der Zustimmung des Bundesrates bedarf und diese Zustimmung verweigert wird.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß das Zustimmungserfordernis nicht unbedingt zu einer Verhinderung des Gesetzes führen muß; die Zahl der am Veto des Bundesrates gescheiterten Gesetze ist gering. In der Staatspraxis wesentlich häufiger ist der Fall, daß sich der Bundesrat, wenn ein Gesetz seiner Zustimmung bedarf, diese durch inhaltliche Zugeständnisse, die sogar den Willen der Bundestagsmehrheit verändern können, sozusagen „abkaufen" läßt. Sowohl dann, wenn ein Gesetz am Veto des Bundesrates scheitert, als auch dann, wenn der Bundesrat eine wesentliche Inhaltsänderung erzwingt, führt das Zustimmungserfordernis dazu, daß sich der Wille des zur Vertretung der Länder bestimmten Organs gegenüber dem Willen des vom Volke gewählten Bundestages durchsetzt.

2.2

Eine derartige Beschränkung der Gesetzgebungshoheit des vom Volke gewählten Bundestages ist vom Grundgesetz gewollt und auch systemkonform, soweit sie sich aus den Strukturprinzipien der Verfassung ergibt. Die Bundesrepublik Deutschland ist nach Artikel 20 Abs. 1 GG ein Bundesstaat, und dies kann nach Artikel 79 Abs. 3 GG nicht einmal durch Verfassungsänderung geändert werden. Artikel 30 GG und weitere Spezialregelungen sehen ausdrücklich vor, daß die Erfüllung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz selbst nichts anderes bestimmt oder zuläßt. Ebenso wie aber das Grundgesetz allgemein dem Gesetzgeber Schranken setzt, kann es auch die von ihm bestimmte Kompetenzverteilung gegen Umgehungen schützen und „Schutzvorrichtungen dagegen (vorsehen), daß in dem föderalistischen Gefüge Systemverschiebungen am Grundgesetz vorbei im Wege der einfachen Gesetzgebung herbeigeführt werden" (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 37, S. 363 [379 f.]).

Aus diesem Grunde bestehen keine Bedenken dagegen, daß Artikel 79 Abs. 1 GG eine Grundgesetzänderung von der Zustimmung des Bundesrates und sogar von zwei Dritteln seiner Mitglieder abhängig macht. Auch die Sonderfälle des Gesetzgebungsnotstandes (Artikel 81 GG) oder des Verteidigungsfalles (Artikel 115 a ff. GG) sind in diesem Zusammenhang unproblematisch, weil hier der Bundestag aus inneren oder äußeren Gründen handlungsunfähig ist. Schließlich ist das Zustimmungserfordernis gerechtfertigt in den Fällen, in denen das Gesetz mit seinem wesentlichen Inhalt tief in die Interessen der Länder eingreift, beispielsweise in ihren Bestand (z. B. Verfahrensgesetz nach Artikel 29 GG), in ihre Aufgaben (z. B. Artikel 91 a GG), in ihre Gesetzgebungskompetenz (z. B. über die Besoldung ihrer Beamten, Artikel 74 a GG) oder in ihre Einnahmen (z. B. ihren Umsatzsteueranteil, Artikel 106 Abs. 3 GG) und den Finanzausgleich (Artikel 107 GG).

3 *Das Verfahren bei gemischten Gesetzen*

3.1

Zweifel an der Systemkonformität der Rolle, die das geltende Grundgesetz dem Bundesrat zuweist, bestehen dagegen bei Gesetzen, in denen sich die Zustimmungspflichtigkeit nur aus einer einzigen oder aus einigen wenigen Regelungen eines Gesetzes ergibt, die im Gesamtzusammenhang eher von untergeordneter Bedeutung sind.

In den weitaus meisten Fällen dieser Art hat der Bund von seinem Recht in Artikel 84 Abs. 1 GG Gebrauch gemacht, einer materiell-rechtlichen Regelung einzelne Verfahrensnormen hinzuzufügen, die das Verwaltungsverfahren oder

die Verwaltungsorganisation der Länder regeln. Da der Bund von dieser als Ausnahme gedachten Ermächtigung seit 1949 in zahlreichen Fällen Gebrauch gemacht und dadurch das Zustimmungserfordernis ausgelöst hat, ist tatsächlich das zahlenmäßige Verhältnis der Einspruchs- zu den Zustimmungsgesetzen gegenüber den Vorstellungen und Absichten des Parlamentarischen Rates praktisch umgekehrt worden. Dazu hat darüber hinaus auch noch die extensive Auslegung der Regeln über die Zustimmungsbedürftigkeit durch den Bundesrat beigetragen, die bisher nur z. T. durch das Bundesverfassungsgericht wieder eingeengt worden ist. So hat z. B. der Bundesrat auch für das Gesetz zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Charta der Vereinten Nationen die Zustimmungsbedürftigkeit beansprucht, weil Artikel 33 Abs. 8 der Anlage zur Anlage dieses Gesetzes — des Statuts des Internationalen Gerichtshofs (IGH) — die Gehälter der Richter des IGH unter anderem auch von der Einkommensteuer befreit und daher insoweit ein Steuergesetz im Sinne von Artikel 105 Abs. 3 GG sei.

3.2

Bei derartigen „gemischten" Gesetzen hat die Wissenschaft und ihr folgend das Bundesverfassungsgericht dem Bundesrat das Recht zugesprochen, dem Gesetz nur im ganzen zuzustimmen oder es insgesamt abzulehnen; die Zustimmung könne auch dann versagt werden, wenn er nur Einwände gegen Regelungen habe, die rein materiellen Inhalts seien oder sonst seiner Zustimmung nicht bedürften. Dies wird daraus gefolgert, daß das Gesetz durch den Gesetzesbeschluß des Bundestages zu einer Einheit zusammengefaßt wird (Artikel 78 GG). Außerdem würden „kaum überwindbare Schwierigkeiten im Gesetzgebungsverfahren und bei der Verkündung der Gesetze" entstehen, wenn sich die Zustimmung oder Ablehnung des Bundesrates nicht auf das ganze Gesetz beziehe. Schließlich entspreche die Auffassung von der Gesetzeseinheit auch „der ständigen Übung von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung" (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 8, S. 274, [294 ff.]). Die innere Begründung dieser Auffassung liegt jedoch in dem Gedanken, daß es der Gestaltungsfreiheit des Bundestages und seiner Verantwortung für den Gesetzesinhalt widersprechen würde, wenn der Bundesrat durch partielle Zustimmungen oder Ablehnungen diesen Gesetzesinhalt deformieren könnte. Demgemäß ist der Bundestag umgekehrt frei, anstatt eines einheitlichen Gesetzes mehrere zu beschließen, also etwa die nicht zustimmungspflichtigen Teile in einer Gesetzeseinheit, die zustimmungspflichtigen aber in einer anderen zusammenzufassen.

3.3

Erst durch die Ausuferung der Zahl dieser gemischten Gesetze und durch die Staatspraxis, wonach ein solches Gesetz im ganzen zustimmungspflichtig wurde, ist der Bundesrat in die Lage versetzt worden, weit über die ihm ursprünglich zugedachte Mitwirkung hinaus einen großen Teil der Bundesgesetzgebung inhaltlich zu bestimmen, und zwar auch dann, wenn es sich dabei überhaupt nicht um Länderinteressen oder um „Systemverschiebungen am Grundgesetz vorbei" handelt. Das gilt sogar für ein Kernstück der Kompetenz einer jeden Zentralgewalt im Bundesstaat: die auswärtige Politik; es erübrigt sich, aktuelle Beispiele zu nennen. In allen diesen Fällen fehlt dem Bundesrat als dem Organ der Länder die verfassungskonforme Rechtfertigung dafür, daß er dem Organ, das den Volkswillen unmittelbar vertritt, seinen Willen aufzwingen kann.

4 *Die Auflösung des Widerspruchs*

4.1

Dieser Widerspruch zu den Strukturprinzipien des Grundgesetzes könnte dadurch aufgelöst werden, daß der Bundesrat aus einem Organ der Länder in ein Organ mit unmittelbarer demokratischer Legitimation, wenn auch regional radiziert, umgestaltet wird. Dazu müßten seine Mitglieder unmittelbar durch das Volk, mindestens aber durch die Landtage gewählt werden. Dann bestünden keine Bedenken mehr dagegen, daß er als echte Zweite Kammer gleichberechtigt mit dem Bundestag an der Gesetzgebung beteiligt wird.

Die Kommission hat mit guten Gründen — denen wir zustimmen — jedoch beschlossen, von einem solchen Vorschlag abzusehen. Deshalb bleibt nur der

Weg, die Funktion des Bundesrates seiner von der Verfassung gewählten Struktur und Legitimationsgrundlage anzupassen. Daraus ergibt sich unseres Erachtens zwingend, daß sein nicht überwindbares Vetorecht auf die Fälle beschränkt wird, in denen dies aus seiner Rolle als Vertreter der besonderen Interessen der Länder und zur Verhinderung von „Systemverschiebungen" gerechtfertigt ist.

Eine derartige Korrektur ist im übrigen nicht nur aus der Systematik des Grundgesetzes oder auch nur aus der Sicht der jeweiligen Bundesregierung und ihrer Bundestagsmehrheit begründet, deren Gesetzgebungsprogramm der Bundesrat verhindern oder inhaltlich verändern kann; sie liegt ebensosehr im wohlverstandenen Interesse des Bundesrates selbst und der Länder: Je größer das Mißverhältnis zwischen der auf die Wahrung föderativer Interessen zugeschnittenen Legitimationsgrundlage des Bundesrates und seiner Rolle als Verhinderer eines unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgebungsprogramms wird, um so stärker und populärer wird der Ruf nach einer Beseitigung des Bundesrates und des bundesstaatlichen Systems überhaupt. Jeder verfassungsrechtlichen Schranke — wie Artikel 79 Abs. 3 GG sie aufrichtet — zum Trotz kann in einem modernen demokratischen Staat ein Verfassungsorgan nicht auf Dauer gegen den Volkswillen bestehen. Wer daher das bundesstaatliche System als Mittel der Freiheitssicherung gegen etwaige zentralistische Willkür und den Bundesrat als Organ der Länder und als Hüter dieses Systems bejaht, sollte dazu beitragen, daß nicht eines Tages diese Institutionen an einer systemwidrigen Überdehnung ihrer Funktion scheitern.

4.2

Um die Funktion des Bundesrates wieder in Einklang zu bringen mit seiner von der Verfassung vorgesehenen Aufgabe, muß das unüberwindbare Vetorecht auf die Regelungen eines Gesetzes beschränkt werden, die seine Zustimmungspflicht begründen. Soweit es sich dagegen um Regelungen handelt, die an sich nicht zustimmungspflichtig sind, muß der Bundestag die Möglichkeit, das Veto des Bundesrates zu überstimmen, selbst dann haben, wenn sich diese Regelungen in einem Gesetz befinden, das auch zustimmungspflichtige Regelungen enthält. Regelungen des Bundesgesetzgebers, die z. B. in die Verwaltungsorganisation oder in das Verwaltungsverfahren der Länder eingreifen (Artikel 84 Abs. 1 GG), sollen also nach wie vor nicht gegen den Willen des Bundesrates in Kraft treten können; die übrigen, materiellrechtlichen Normen eines Gesetzes sollte der Bundesrat aber selbst dann nicht endgültig verhindern können, wenn sie zunächst in einem Gesetz mit zustimmungspflichtigen Verfahrensnormen zusammengefaßt waren.

Das Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, ist ein der Überstimmung des Einspruchs nachgebildetes Bestätigungsrecht des Bundestages für diejenigen Teile des Gesetzes, die nicht die Zustimmungspflichtigkeit begründen. In diesem Falle hätte es der Bundestag als das eigentliche gesetzgebende Organ in der Hand, ob er das durch die am Veto des Bundesrates gescheiterten zustimmungspflichtigen Regelungen verkürzte „Rumpfgesetz" in Kraft setzen will oder nicht. Entscheidet er sich dafür, so kann ihn — wie wenn er den Einspruch des Bundesrates überstimmt — dieser nicht daran hindern. Allerdings müssen an die Mehrheiten, die im Bundestag zur Bestätigung des Gesetzes erforderlich sind, die gleichen Anforderungen gestellt werden wie nach Artikel 77 Abs. 4 GG; anstatt an die Mehrheit, mit der der Bundesrat den Einspruch eingelegt hat, ist dabei an die Mehrheit anzuknüpfen, die die Zustimmung versagt hat: Verweigert der Bundesrat mit absoluter Mehrheit die Zustimmung, so bedarf auch die Bestätigung der absoluten Mehrheit des Bundestages, während nach einem Beschluß von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundesrates die Bestätigung entsprechend dem Vorschlag der Kommission in Artikel 77 Abs. 4 (neu) einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages bedarf.

Der Vorschlag sieht vor, das Bestätigungsrecht in einen neuen Absatz 5 des Artikels 77 GG zu fassen. Die Bestätigung gehört zu dem in Artikel 77 GG geregelten Gesetzgebungsverfahren; sie betrifft auch einen Verfahrensabschnitt, der nach dem Vermittlungsverfahren des Absatzes 2 und nach dem zweiten Durchgang im Bundesrat (Absatz 3) folgt. Auf der anderen Seite muß die Vorschrift vor Artikel 78 GG angesiedelt werden, der das Zustandekommen des Bundesgesetzes regelt.

4.3

Die übrigen Vorschläge sind ergänzender oder klarstellender Natur. Sie sind mit Ausnahme der Ergänzung des Artikels 78 GG keine notwendige Folge oder Voraussetzung des vorgeschlagenen Bestätigungsverfahrens.

Die vorgeschlagene Neufassung des Artikels 77 Abs. 2 Satz 1 GG soll sicherstellen, daß der Bundesrat auch dann, wenn er erwägt, einem Zustimmungsgesetz nicht zuzustimmen, zuvor den Vermittlungsausschuß anrufen muß. Dieses tut der Bundesrat schon heute in den meisten Fällen, jedoch nicht in allen. Wir meinen, daß die obligatorische Anrufung des Vermittlungsausschusses der konfliktlösenden Tendenz des Grundgesetzes entspricht. Der Zwang zur Erörterung der gesamten Problematik eines Gesetzes in einem Stadium, in dem noch keine endgültige Tatsache geschaffen ist, dient der Klärung bei allen Beteiligten und der Suche nach tragbaren Kompromißlösungen. Die Möglichkeit, daß auch Bundestag und Bundesregierung nach der Versagung der Zustimmung den Vermittlungsausschuß anrufen können (Artikel 77 Abs. 2 Satz 4 GG), ist kein vollwertiger Ersatz, weil sie maximal zwei Vermittlungsanträge eröffnet, während es bei einer obligatorischen Anrufung durch den Bundesrat drei sind.

Artikel 78 GG bedarf, wenn man dem Vorschlag zu Artikel 77 Abs. 5 (neu) folgt, einer Ergänzung dahin, daß ein Gesetz auch durch die Bestätigung durch den Bundestag zustandekommen kann. Dabei kann es sich nur um ein „gemischtes" Gesetz handeln, dem der Bundesrat nicht zugestimmt hat. Dies wird in Satz 2 unter Hinweis auf Artikel 77 Abs. 5 (neu) klargestellt.

5 *Die Bedenken gegen den Vorschlag*

5.1

Dem Vorschlag steht das Prinzip der Gesetzeseinheit nicht entgegen. Einmal ändert sich überhaupt nichts, wenn der Bundesrat dem Gesetz zustimmt. Ebenso gilt auch die Versagung der Zustimmung dem ganzen Gesetz. Nur wenn der Bundestag die nicht zustimmungspflichtigen Regelungen, also einen Teil des Gesetzesbeschlusses, bestätigt, wird die bis dahin bestehende Gesetzeseinheit aufgelöst. Da dieses aber durch das eigentliche Gesetzgebungsorgan selbst geschieht, bestehen dagegen keine Bedenken. Zwar hat der Bundesrat die Möglichkeit, durch Versagung seiner Zustimmung die zustimmungspflichtigen Regelungen aus dem Gesetz herauszubrechen, jedoch bleibt die Gestaltungsfreiheit des Bundestages unberührt: er allein entscheidet, sofern er die erforderlichen qualifizierten Mehrheiten aufbringt, ob er das verkürzte Gesetz in Kraft setzen will oder nicht.

5.2

Dieser Fall gleicht der heute schon bestehenden Möglichkeit, daß der Bundestag schon im Laufe der Gesetzesberatung oder auf Empfehlung des Vermittlungsausschusses ein von der Bundesregierung einheitlich eingebrachtes Gesetz teilt oder durch Streichung der die Zustimmungspflichtigkeit begründenden Regelungen zu einem nicht zustimmungspflichtigen Gesetz macht.

Die ohnehin bestehende Möglichkeit einer Teilung durch Bundesregierung oder Bundestag macht allerdings den Vorschlag nicht entbehrlich. Bundesregierung und Bundestag können durchaus ein erhebliches Interesse daran haben, die Zusammenfassung von materiell- und verfahrensrechtlichen Regelungen nach Möglichkeit aufrechtzuerhalten und daher eine „Kapitulation" vor dem Bundesrat so lange wie möglich hinauszuschieben. Dieses kann der Fall sein, weil sich etwa die Bundesregierung unter dem Druck eines ausländischen Vertragspartners dazu verpflichtet hat, in einen der Ratifikation unterliegenden zwischenstaatlichen Vertrag eine Verfahrensvorschrift aufzunehmen, die in das Verwaltungsverfahren der Länder eingreift, oder weil es sich nur um eine einzige, für ein gesondertes Verfahrensgesetz wenig geeignete Verfahrensvorschrift handelt. In solchen Fällen könnte es für Bundesregierung und Bundestag angezeigt erscheinen, bis zuletzt auf Zustimmung des Bundesrates zu hoffen und nur, wenn diese Hoffnung sich endgültig zerschlägt, den nicht zustimmungsbedürftigen Teil des Gesetzes durch eine Bestätigung des Bundestages zu „retten".

5.3

Dem Vorschlag steht auch nicht der Gedanke entgegen, daß ein Zustimmungsgesetz mit Versagung der Zustimmung endgültig gescheitert wäre und nicht erneut „wiederbelebt" werden könnte. Schon heute ist eine nachträgliche „Wiederbelebung" möglich, wenn nämlich Bundestag und Bundesregierung nach Versagung der Zustimmung durch den Bundesrat den Vermittlungsausschuß anrufen und das Gesetz dann doch — in gleicher oder abgeänderter Form — durch die Zustimmung des Bundesrates zustande kommt.

Im übrigen steht die Vorschrift aus gutem Grund vor Artikel 78 GG, der das Zustandekommen der Gesetze regelt und auch den Fall der Bestätigung mit aufzählen soll.

5.4

Der Vorschlag bereitet im Gesetzgebungsverfahren keinerlei Schwierigkeiten. Auf ihn treffen daher auch nicht die Befürchtungen des Bundesverfassungsgerichts zu, die sich ohnehin auf den geltenden Verfassungsstand beziehen. Auch die Verkündung des Gesetzes ist problemlos: Stimmt der Bundesrat dem ganzen Gesetz zu, so bleibt es bei der Verkündungsformel „Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen". Bestätigt der Bundestag dagegen den nicht zustimmungsbedürftigen Teil eines Gesetzes, so handelt es sich nunmehr um ein nicht zustimmungspflichtiges Gesetz, so daß die Formel lautet „Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen; die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt".

Zusammenfassend ist zu sagen, daß die Verwirklichung des Vorschlages weder verfassungstheoretische noch praktische Schwierigkeiten bereitet, diejenigen Rechte des Bundesrates, die seiner von der Verfassung gewollten Stellung und seiner Struktur entsprechen, wahrt und dennoch dem unmittelbar vom Volk gewählten Bundestag die Möglichkeit gibt, dort, wo nicht in Länderrechte schwerwiegend eingegriffen wird, das Gesetzgebungsmandat des Volkes zu erfüllen.

Diesem Sondervotum haben sich angeschlossen:

Abgeordneter Dr. Arndt, Frau Dr. Diemer-Nicolaus, Abgeordneter Engelhard, Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer, Prof. Dr. Scharpf, Abgeordneter Scheffler, Abgeordneter Prof. Dr. Schweitzer.

Sondervotum

von Abgeordnetem Prof. Dr. Schäfer

Das Grundgesetz bezeichnet die Bundesrepublik Deutschland in Artikel 20 GG als einen demokratischen und sozialen Bundesstaat, in welchem alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht; sie wird vom Volk durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen geht der Bundestag hervor (Artikel 38 Abs. 1 GG). Die Gesetze werden vom Bundestag beschlossen (Artikel 77 Abs. 1 Satz 1 GG). Artikel 79 Abs. 3 GG garantiert „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung". Hierzu bestimmt Artikel 50 GG: „Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit". Und Artikel 51 GG bestimmt: „Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder . . .".

Die Mitwirkung bei der Gesetzgebung regelt Artikel 77 GG. Danach kann der Bundesrat gegen die Gesetze, die nicht seiner Zustimmung bedürfen, Einspruch einlegen; der Bundestag kann den Einspruch zurückweisen. Und es gibt in den vom Grundgesetz bestimmten Fällen zustimmungsbedürftige Gesetze, die nicht zustande kommen, wenn der Bundesrat nicht ausdrücklich dem vom Bundestag beschlossenen Gesetz zustimmt.

Es stellt sich die Frage, ob diese Regelung des Grundgesetzes richtig ist und weiterhin bestehen soll. Das Grundgesetz bekennt sich zum parlamentarischen

Regierungssystem. Es hat Vorsorge getroffen, daß eine starke Bundesregierung geschaffen werden kann. Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung (Artikel 65 Satz 1 GG). Er kann dies nur mit Erfolg tun, wenn er von ausreichenden Kräften des Bundestages getragen wird, d. h. von der oder den Parteien, die die letzte Bundestagswahl gewonnen haben und die über die Mehrheit im Bundestag verfügen. Zwischen der Bundestagswahl, der Wahl des Kanzlers und der von ihm geführten Politik besteht ein unmittelbarer Legalitätszusammenhang.

Durch den Bundesrat wirken die Länder an der Gesetzgebung mit, nicht die in den Ländern wohnenden Bürger. Die Länder werden vertreten durch Mitglieder der Landesregierungen, die von den aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen in jedem Land hervorgehenden Parlamenten eingesetzt werden. Die Mitglieder der Landesregierungen sind also befugt, das Land zu vertreten. Sollte die Bevölkerung vertreten sein, so müßten auch diejenigen politischen Kräfte, die in der Opposition sind, repräsentiert werden. Dies ist nicht der Fall. Sollte die Bevölkerung vertreten sein, dann müßte die Zahl der Einwohner ausschlaggebenden Ausdruck finden und nicht nur in der Zahl der Vertreter zwischen drei und fünf variieren. Diese Regelung geht von der richtigen Auffassung aus, daß im Bundesstaat alle Glieder grundsätzlich die gleiche Stellung haben. Im Bundesrat finden sich daher die Vertreter der Länderexekutiven zusammen.

Wir haben also im Grundgesetz bei der Gesetzgebung bezüglich zustimmungsbedürftiger Gesetze die Regelung, daß zwei Bundesorgane mitwirken, die in ihrer Legitimation verschieden sind.

Wenn etwa Artikel 105 Abs. 3 GG besagt: „Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates", so erscheint dies zunächst durchaus vertretbar. Prüft man aber das Schicksal eines solchen Gesetzes weiter, so stellt man fest, daß es, obwohl es für die gesamtstaatliche Finanzlage und die Bundesfinanzen von größter Bedeutung ist und von Bundesregierung und Bundestag für notwendig gehalten wird, am Bundesrat scheitern kann. Die vom Volke gewählte Mehrheit kann also ihren Gestaltungswillen nicht umsetzen. Kann der Bundeskanzler dann noch die Verantwortung tragen?

Hier liegt ein fundamentaler Widerstreit im Grundgesetz, der nicht systemkonform geregelt ist, nämlich die Frage, wer im Falle abweichender Entscheidungen die Letzt-Entscheidung treffen kann. Es besteht kein Zweifel: Im Bundestag entscheiden die vom Gesamtvolk gewählten Vertreter, im Bundesrat die zur Vertretung des betreffenden Landes beauftragten Regierungsmitglieder. Also stehen sich gegenüber: Vertreter des Volkes und Beauftragte der Institution Land. Die Entscheidung dieser Grundfrage kann bei der derzeitigen Ausgestaltung des Bundesrates nur so aussehen, daß im Konfliktfall die Letzt-Entscheidung beim Bundestag liegen muß. Denn alle Staatsgewalt geht vom Volke aus; es kann außer dem Bundesverfassungsgericht kein Organ geben, das über die Entscheidungen des Bundestages zu beschließen hat (auf die Sonderregelung des Artikels 113 GG sei hingewiesen). Es ist deshalb vom System her falsch und in der Auswirkung unerträglich, wenn Finanzgesetze des Bundes unabänderlich an der Verweigerung der Zustimmung durch den Bundesrat scheitern können.

Nach Artikel 105 Abs. 2 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder wenn die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG vorliegen. Der Bundesrat könnte bei der bestehenden Regelung durch Verweigerung der Zustimmung den Erlaß von solchen Gesetzen verhindern. Das kann nicht richtig sein. Denn gerade wenn es um die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit geht, kann nur der Gesamtstaat die erforderlichen Vorschriften erlassen; er nimmt die Interessen der Gesamtheit, damit auch die der Länder wahr. Es geht um die Entscheidung von politischen Fragen, die für den Gesamtstaat von Bedeutung sind. Es kann nicht den Ländern anheimgegeben werden, darüber aus ihrer Interessenlage heraus endgültig zu entscheiden.

Es bleibt zu untersuchen, ob es bei der Zustimmungsbedürftigkeit von Organisations- und Verwaltungsausführungsgesetzen verbleiben kann. Artikel 83 GG weist den Ländern die Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit zu; es ist daher Angelegenheit der Länder, die Einrichtung der Behörden und

das Verwaltungsverfahren zu regeln. Hier handelt es sich nicht um hochpolitische Entscheidungen, sondern um Fragen der Angemessenheit und Zweckmäßigkeit, die im Interesse des Bürgers für das Bundesgebiet einheitlich geregelt werden sollen. Es erscheint vertretbar, daß die Länder über den Bundesrat insoweit ein qualifiziertes Mitwirkungsrecht haben.

Die festgestellte Unstimmigkeit der Regelungen im Grundgesetz könnte Anlaß sein, die Gestaltung des Bundesrates dahin zu ändern, daß nicht das Land, sondern das in den Ländern wohnende Volk im ganzen durch eine besondere Vertretung an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken soll. Ich empfehle das nicht; denn die Regelung des Bundesrates hat, wenn man politische Grundentscheidungen des Bundestages nicht von der Zustimmung des Bundesrates abhängig macht, eine starke integrierende Wirkung. Mit dieser Abgrenzung der Zustimmungsbefugnisse würde auch dasjenige Verhältnis von Bundestag und Bundesrat wieder verbindlich gemacht, das man sich beim Erlaß des Grundgesetzes vorgestellt hatte, als die Entscheidung für das Bundesratsprinzip fiel.

Diesem Sondervotum hat sich Abgeordneter Prof. Dr. Schweitzer mit folgender Maßgabe angeschlossen:

> Abweichend von dem letzten Satz ziehe ich aus dem obigen Sondervotum die Schlußfolgerung, für die ich mich auch schon bei einer Kommissionsberatung ausgesprochen hatte: Stimmabgaben im Bundesrat sollten bei einer Beschlußfassung über nach dem Grundgesetz zustimmungspflichtige Materien im Sinne der Definition „politische Grundentscheidungen" des obigen Votums so gewichtet werden, daß die Mehrheit der Bundesratsstimmen in solchen Fällen gleichzeitig auch die nach dem jeweiligen letzten Bundeszensus zu ermittelnde Mehrheit der wahlberechtigten Bevölkerung des Bundesgebietes repräsentieren muß (also z. B. die Bundesratsstimmen von Nordrhein-Westfalen ein größeres Gewicht haben würden als die Bundesratsstimmen von Baden-Württemberg).

Sondervotum
zum Abschnitt 2.3.2 „Das von der Kommission erörterte Mischmodell"

von Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger

In Abschnitt 2.3.2 sind Bedenken gegen das von der Kommission erörterte „Mischmodell" dargelegt. Ihnen ist folgendes entgegenzuhalten:

1. Das zahlenmäßige Verhältnis der Parlamentarier zu den Regierungsmitgliedern im Bundesrat ist, ebenso wie nach dem Staatenhausprinzip, für das föderative Verfassungsorgan strukturbestimmend. Der Anteil der Regierungsmitglieder muß daher, ebenso wie nach dem Staatenhausprinzip, der Disposition des Kreationsorgans entzogen werden und bedarf einer verfassungsrechtlichen Fixierung. Daß die Landtage in diesem Punkte in ihrer Dispositionsfreiheit durch das Grundgesetz begrenzt werden können, folgt aus der Natur der Sache. Ihre Zuständigkeit muß sich nach der Struktur des auf der Bundesebene zu kreierenden Organs richten.

2. Daß der Landtag bei der Wahl der Regierungsmitglieder gegenüber dem Regierungsvorschlag das letzte Wort hat, folgt aus der angestrebten, oberhalb der Regierungsebene liegenden demokratisch-föderativen Repräsentativität des Bundesrates. Eine übermäßige parlamentarische Einflußnahme auf die personelle Struktur der Landesregierung ist damit nicht verbunden. Sie hält sich vielmehr in den Grenzen, die das parlamentarische Regierungssystem der parlamentarischen Beeinflussung der Zusammensetzung einer Landesregierung zieht. Das Verantwortungsverhältnis der Landesregierung zum Landtag wird dadurch nicht beeinträchtigt.

3. Sofern die Mitglieder der Landesregierungen im Bundesrat auch den Landtagen angehören, erfüllen sie ihre Landesaufgaben unter anderem in folgenden Zusammenhängen:

   a) Wahrnehmung des Landtagsabgeordnetenmandats frei von Weisungen,

b) einheitliche Vertretung der Vorlagen ihrer Regierung im Landtag nach den Beschlüssen ihres Kabinetts,

c) Ausübung des Landesministeramtes im Vorbehaltsbereich des Kabinetts nach Maßgabe der Kabinettsbeschlüsse.

Die Regierungsmitglieder im Bundesrat erfüllen ihre Aufgaben in entsprechender Differenzierung. Dies bedeutet:

a) Wahrnehmung ihres Bundesratsmandats im Bundesratsplenum als dem gesetzgeberischen Bereich des föderativen Organs gemeinsam mit den parlamentarischen Bundesratsmitgliedern frei von Weisungen,

b) einheitliche Vertretung der Politik der Landesregierung im Bundesratsplenum nach den Beschlüssen des Kabinetts, gesondert oder gemeinsam mit den Mitgliedern anderer Landesregierungen,

c) einheitliche Ausübung der bundesrätlichen Zuständigkeiten, soweit sie nicht dem Bundesratsplenum zustehen, in den für die vollziehende Gewalt maßgebenden hierarchischen Zusammenhängen, über den Regierungsausschuß.

Diese Regelung dient der angestrebten gewaltenteilenden organisatorischen Differenzierung des Bundesrates unter Wahrung seines Aufgabenbereichs und seines föderativen Potentials. In der Frage,

a) ob eine Wahl der Regierungsmitglieder im Bundesrat durch ihre Landtage mit ihrer partiellen Weisungsgebundenheit und

b) ob ein frei von Weisungen auszuübendes Bundesratsmandat der Regierungsmitglieder mit der parlamentarischen Verantwortung der Landesregierung gegenüber dem Landtag

zu vereinbaren sind, entstehen keine verfassungsrechtlichen Probleme, die in den entsprechenden Zusammenhängen der Landesebene nicht auch gelöst werden müßten.

4. Bei der Gliederung des Zuständigkeitsbereichs des Bundesrates kann an die Zuständigkeiten des Bundestages und der Bundesregierung angeknüpft werden. Dementsprechend sind der weisungsfrei zu erfüllende Zuständigkeitsbereich des Bundesratsplenums und der nach den Regeln der Exekutive weisungsgebunden wahrzunehmende Bereich des Regierungsausschusses gegeneinander abgegrenzt. Mit der Abgrenzung nach formellen Kriterien ist eine Abgrenzung unter materiellen Gesichtspunkten, die der Kommission Anlaß zu der Befürchtung gegeben hat, es sei mit Abgrenzungs- und Auslegungsschwierigkeiten zu rechnen, von vornherein vermieden. Die Abgrenzung kann im wesentlichen durch eine Generalklausel geregelt werden. Mit einer ins Gewicht fallenden Zahl von Ausnahmen ist nicht zu rechnen.

5. Das Bundesratsplenum wird durch den Regierungsausschuß um mehr als die Hälfte der Bundesratsvorgänge entlastet. Damit verliert auch die Belastung der Landtagsabgeordneten im Bundesrat an Gewicht. Sie hält sich, verglichen mit der Belastung der Regierungsmitglieder im Bundesrat, in Grenzen. Die Landtagsabgeordneten werden sie, notfalls bei entsprechender Ausgestaltung ihrer Rechtsstellung, tragen können. Ihre Rückbindung an Landtag und Fraktionen braucht unter einer solchen Ausgestaltung nicht zu leiden. Da dem Bedürfnis der interessierten Landtagsgremien nach rechtzeitiger amtlicher Information über die Bundesratspolitik der Landesregierung durch eine entsprechende Informationspflicht der Landesregierung Rechnung getragen werden soll, die sich insbesondere auf den gesetzgeberischen Bereich konzentrieren würde, ist die Rückbindung auch von dieser Seite her nicht in Frage gestellt.

6. Ob nach einer Umstrukturierung des Bundesrates im Sinne des von der Kommission erörterten „Mischmodells" parteipolitische Gesichtspunkte sich stärker als bisher zu Lasten des föderativen Potentials des Bundesrates auswirken würden, hängt davon ab, inwieweit dem mit Hilfe der verschiedenen im „Mischmodell" angelegten föderativen Komponenten entgegengewirkt werden könnte.

Liste der Kommissionsdrucksachen
zu Kapitel 7 „Der Bundesrat: Zusammensetzung und Aufgaben"

055 (neu)	15. 10. 1973	Material zur Zustimmungskompetenz des Bundesrates im Gesetzgebungsbereich (Neufassung)	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
060	16. 8. 1973	Forderungen der Gemeinden zum Standort des kommunalen Bereichs nach dem Grundgesetz	Deutscher Städte- und Gemeindebund
068	24. 10. 1973	Zum Umfang der Zustimmungskompetenz des Bundesrates nach dem Grundgesetz	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
077	4. 12. 1973	Zur Frage der Mitwirkung des Bundesrates am Erlaß selbständiger Rechtsverordnungen der Bundesregierung	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
083	22. 1. 1974	Zusammenhang zwischen Funktion und Organisation des Bundesrates	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
125	9. 1. 1975	Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung	Prof. Dr. Stern
148	9. 9. 1975	Reform des Bundesrates?	Prof. Dr. Kewenig
151	7. 11. 1975	Überlegungen zur Reform des Bundesrates	Landtagspräsident Dr. Lemke
152	7. 11. 1975	Vorschlag zu Artikel 77 Abs. 5 (neu)	Prof. Dr. Barbarino, Ministerialdirigent a. D. Dr. Held, Direktor Leidinger, Landtagspräsident Dr. Lemke, Ministerialdirigent Dr. Schreckenberger
153	17. 11. 1975	Zur Struktur des Bundesrates	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
158	20. 12. 1975	Neufassung von Vorschriften des VIII. Abschnitts des Grundgesetzes „Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung"	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger

Kapitel 8

Die Errichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates Probleme der Stellung der Verbände in der politischen Ordnung

1 Problemstellung und Ergebnis

Die Kommission bezog in ihre Überlegungen auch die Frage ein, ob und wie die vielfältig zu beobachtende Einflußnahme von Verbänden auf die Vorbereitung, Beratung und Verabschiedung von Gesetzen und staatlichen Planungen geordnet werden kann oder soll bzw. der Regelung durch formelle Verfahren bedarf.

Primär hatte sich die Kommission in diesem Zusammenhang mit den verschiedenen Vorschlägen zur Errichtung eines Wirtschafts- und Sozialrats auf Bundesebene auseinandersetzen.

> Sie hat sich einstimmig dagegen ausgesprochen, einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat einzuführen.

Im Rahmen der Diskussion zum Wirtschafts- und Sozialrat wurde auch erörtert, in welchem Maße den Verbänden Einfluß auf die Gesetzgebung eingeräumt werden soll, einerseits um deren Streben nach Mitgestaltung der Rechtsetzung in geordnete Bahnen zu lenken und um den bereits bestehenden Einfluß in seiner Wirksamkeit durchschaubarer zu gestalten, andererseits um das Fachwissen der Verbände den staatlichen Leitungsorganen nutzbar zu machen. Die Kommission verkannte nicht, daß Notwendigkeit und Berechtigung zur Mitwirkung an der Gesetzgebung nach Art der in Frage kommenden Verbände unterschiedlich einzuschätzen sind, je nachdem, ob es sich beispielsweise um die die öffentlichen Belange von kommunalen Gebietskörperschaften vertretenden kommunalen Spitzenverbände oder um Verbände handelt, denen das Grundgesetz die Befugnis zuerkennt, für den staatlichen und gesellschaftlichen Bereich relevante ökonomische Daten zu setzen, wie die Tarifvertragsparteien, oder um Verbände, die kraft ihrer Mitgliederzahl und des Gewichts der von ihnen vertretenen Interessen über politischen Einfluß verfügen, oder um sonstige Vereinigungen zur Wahrnehmung verschiedenster Belange. Dennoch hat die Kommission einstimmig die folgende Empfehlung beschlossen:

> Die Kommission hält es nicht für erforderlich, das bestehende Verfahren der Mitwirkung der Verbände an der Gesetzgebung zu ändern.

Die Kommission hat außerdem weitergehende Probleme der Stellung der Verbände im Staate, insbesondere derjenigen mit nachhaltigem Einfluß auf die politische, soziale und wirtschaftliche Situation, erörtert. Diesem komplexen Tatbestand konnte die Kommission die umfassende Aufmerksamkeit, die ihm der Sache nach zukommt, nicht mehr widmen, weil dafür Zeit und Arbeitskapazität der Kommission nicht mehr hinreichten. Zudem hätte bei jedem einzelnen Problembereich geklärt werden müssen, ob hierbei nicht Grundprinzipien der Verfassung berührt würden und deshalb die Bedenken gegen die Befassung durchgeschlagen hätten, die aus dem Arbeitsauftrag an die Kommission hergeleitet wurden. Aus diesem Grunde hat sich die Kommission lediglich in der Lage gesehen, einige Grundfragen als Problemanriß aufzuwerfen. Sie empfahl eine besondere Untersuchung, wobei auch an eine eigene Enquete-Kommission gedacht wurde, namentlich zu der Frage,

> ob und inwieweit es einer rechtlichen Regelung der Stellung der Verbände in der politischen Ordnung bedarf.

2 Einführung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates?

2.1 Problemstellung

Die Idee eines Wirtschafts- und Sozialrates wurzelt in zwei Erscheinungen: erstens im wachsenden politischen Einfluß sozialmächtiger Verbände und zweitens in dem Erfordernis einer spezialisierten, sachverständigen Beratung durch die Verbände angesichts zunehmender Steuerung der sozialen und wirtschaftlichen Geschehnisse durch planende, gesetzgeberische und administrative Maßnahmen.

Als Niederschlag dieser Entwicklung ist es zu einer vielgestaltigen Zusammenarbeit zwischen Staat und Verbänden gekommen. Verbände nehmen unterschiedlich zu bewertenden Einfluß auf den Staat. Es gibt Verbände, die eigenverantwortlich politisch bedeutsame Daten setzen, die von den Staatsorganen ohne unmittelbar greifende Korrekturmöglichkeiten hingenommen werden müssen, etwa die durch die Tarifvertragsparteien auf der Grundlage des Artikels 9 Abs. 3 GG getroffenen Maßnahmen. Daneben existieren Verbände, die auf Grund des Gewichts des von ihnen vertretenen Interesses oder der Zahl ihrer Mitglieder mit Aussicht auf Erfolg in der Lage sind, ihre politischen Wünsche an die politischen Leitungsorgane heranzutragen. Die Zusammenarbeit zwischen Staat und Verbänden zeigt sich außerdem in mehr oder weniger formalisierten Verfahren, angefangen von den Anhörungen durch Parlamente oder Regierungen bis hin zur Konzertierten Aktion. Die Offenlegung dieses auf die Politik des Staates wirkenden Beziehungsgeflechts, eine verbesserte Publizität des Verbandseinflusses, ein Ausgleich von Verbandsinteressen, eine institutionell abgesicherte Beratung von Parlament und Regierung und nicht zuletzt das Streben nach Vertretung wirtschaftlicher und sozialer Gruppeninteressen durch Beteiligung der wirtschaftlichen Interessenverbände bei der Regelung sie betreffender Fragen sind die wesentlichen Gründe, die für die Errichtung eines Wirtschafts- und Sozialrates auf Bundesebene angeführt werden.

2.2 Modelle

Die vorgenannten Motive lagen auch älteren und jüngeren Vorschlägen für einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat zugrunde, dessen staatsorganisatori-

sche Stellung, Aufbau und Zuständigkeiten im einzelnen recht unterschiedlich ausgestaltet waren. Abgesehen von der Aufgabe, Exekutive und/oder Legislative in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen zu beraten, z. B. durch Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen, war teilweise ein Enquete-Recht zu Gesetzesinitiativen vorgesehen.

Die Zusammensetzung des Rates sollte zumeist nach paritätischem Muster erfolgen. Ein Teil der Vorschläge verlangte die Besetzung lediglich aus Vertretern der Spitzenorganisationen der Verbände der Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Ein anderer Teil der Vorschläge zielte auf die Widerspiegelung der Sozialstruktur ab und wollte Vertreter verschiedener Verbände, teils unter Einschluß von Vertretern öffentlicher Interessen, einbeziehen.

2.3 Historische und rechtsvergleichende Erfahrungen

Das Votum der Kommission konnte nicht unbeeinflußt bleiben von den Erfahrungen, die mit ähnlichen Einrichtungen sowohl in Deutschland als auch in einigen europäischen Staaten gemacht wurden.

2.3.1 Vorläufiger Reichswirtschaftsrat

Der vorläufige Reichswirtschaftsrat der Weimarer Republik, anstelle des in Artikel 165 der Weimarer Reichsverfassung vorgesehenen Reichswirtschaftsrats durch Verordnung vom 4. Mai 1920 errichtet, war als Beratungsorgan der Reichsregierung gedacht. Seine Bedeutung wurde jedoch durch die zunehmende Bildung fachlicher Beiräte bei den Ministerien und eines wirtschaftspolitischen Beirats der Reichsregierung stark relativiert: Eine Lenkung der Verbandseinflüsse in geordnete und durchschaubare Bahnen wurde niemals erreicht. Anstelle des erwarteten differenzierten pluralistischen Abbildes der sozialen und wirtschaftlichen Wirklichkeit durch 326 Mitglieder ergab sich eine starke Polarisierung in die „Fraktionen" der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, denen lediglich eine kleine und sehr heterogene Gruppe als „Dritte Kraft" gegenüberstand. Der Reichswirtschaftsrat blieb letztlich ohne Einfluß; seit 1930 wurde er nicht mehr in Anspruch genommen, um schließlich 1934 durch Gesetz beseitigt zu werden.

2.3.2 Bayerischer Senat, Wirtschafts- und Arbeiterkammern

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es eine institutionalisierte Interessenvertretung nur im Bayerischen Senat und — mit geringerem Gewicht — in der Wirtschaftskammer sowie der Arbeiter- und Angestelltenkammer in Bremen und in der Arbeitskammer des Saarlandes.

Der Bayerische Senat ist einerseits als gesetzgebendes Staatsorgan in seiner Konzeption einer Zweiten Kammer angenähert, allerdings nur mit einem aufschiebenden Vetorecht ausgestattet; er ist andererseits einem Wirtschafts- und Sozialrat ähnlich aufgrund der in ihm zusammengefaßten Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und kommunalen Körperschaften und Organisationen des Landes; auch als Interessenvertreter sind seine 60 Mitglieder dem Gesamt- und nicht dem Gruppeninteresse verpflichtet. Der Senat ist für den gesamten Bereich der Gesetzgebung zuständig; er kann Anträge und Gesetzesvorlagen unmittelbar oder durch die Staatsregierung an den Landtag bringen, kann gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz begründete Einwände erheben, besitzt ein Enquete-Recht und ist dazu berufen, zu den Gesetzesvorlagen der Staatsregierung auf deren Ersuchen gutachtlich Stellung zu nehmen.

Arbeitnehmerkammern — wie der Arbeitskammer des Saarlandes und der Arbeiter- und Angestelltenkammer in Bremen — sowie Wirtschaftskammern — wie der Bremer Wirtschaftskammer und der ehemaligen Hauptwirtschaftskammer von Rheinland-Pfalz — kommt nach Konstruktion und Aufgabe sowie vor allem wegen der Prärogative des Bundes auf dem Gebiet der Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialgesetzgebung keine große Bedeutung zu, mögen sie auch innerhalb des Bereichs der ihnen zugeordneten Verbände ein nicht zu übersehendes Gewicht besitzen.

2.3.3 Modelle in europäischen Ländern und in den Europäischen Gemeinschaften

Die Vielfalt denkbarer Modelle für einen Wirtschafts- und Sozialrat zeigen die verschiedenartigen Einrichtungen mit vergleichbarer Funktion im europäischen Ausland auf. Der französische Wirtschafts- und Sozialrat (CES) nimmt als in der Verfassung verankertes Beratungsorgan der Regierung Stellung zu Gesetzentwürfen und wirtschaftlichen Programmen. Ein Drittel seiner 200 Mitglieder aus allen Bevölkerungsschichten wird von der Regierung bestimmt, die auch die für einzelne Fragen zusätzlich heranzuziehenden 70 Sachverständigen benennt. Die Tätigkeit des CES findet keine große Resonanz; auch eine Steuerung der Gruppenaktivitäten konnte durch ihn offensichtlich nicht herbeigeführt werden.

Ähnlich verhält es sich mit dem italienischen Wirtschafts- und Arbeitsrat (CNEL), der als Beratungsorgan von Parlament und Regierung gleichfalls mit Verfassungsrang ausgestattet ist. Seine gutachtende Funktion wird ergänzt durch ein Gesetzesinitiativ- und Enquete-Recht. Die 79 Mitglieder des CNEL bestehen aus 59 Interessenvertretern und 20 Sachverständigen; hinzu tritt der Vorsitzende.

Als Teil einer umfassenden öffentlich-rechtlichen Wirtschaftsorganisation hat der niederländische Sozial- und Wirtschaftsrat (SER) nicht lediglich beratende Funktion für die Regierung, sondern auch weitgehende Mitwirkungs- und Selbstverwaltungsrechte im Bereich des Wirtschaftslebens. Er ist drittelparitätisch aus je 15 Sachverständigen, Vertretern der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerverbände zusammengesetzt. Der Tätigkeit des SER kommt einiges Gewicht zu.

Auch der belgische Zentrale Wirtschaftsrat (CCE) ist in eine öffentlich-rechtliche Wirtschaftsorganisation integriert, wobei als Parallelorganisation für den sozialen Bereich ein zentraler Arbeitsrat (CNT) besteht. Während der letztere lediglich aus je 12 Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite

zusammengesetzt ist, wird beim CCE der paritätische Aufbau aus 44 Mitgliedern durch 6 Sachverständige ergänzt. Zwar wird das Beratungsangebot von der Regierung des öfteren in Anspruch genommen; direkte Einflußnahmen der Interessenverbände sind aber nicht verhindert worden.

Neben dem in seiner Zusammensetzung dem Bayerischen Senat vergleichbaren Senat als Zweiter Kammer des Irischen Parlaments verfügt Irland seit 1973 über einen 46köpfigen Wirtschafts- und Sozialrat, über den allerdings noch keine näheren Erfahrungen vorliegen.

Der dänische Wirtschaftsrat, bestehend aus einem Vorstand von 3 nationalökonomischen Sachverständigen und bis zu 22 weiteren Mitgliedern, von denen 18 als Vertreter des Wirtschaftslebens berufen werden, unterscheidet sich in seiner Konstruktion erheblich von den Einrichtungen anderer Staaten. Mit der starken Betonung des nationalökonomischen Sachverstandes, die sich auch darin zeigt, daß Gutachten für die Regierung eigenverantwortlich vom Vorstand (nach Beratung im Gesamtrat) erstellt werden, ähnelt der Rat dem bundesdeutschen Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Im supranationalen Bereich ist schließlich der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) der Europäischen Gemeinschaften von Interesse. Er setzt sich zusammen aus 144 von den Regierungen der Mitgliedsländer entsandten Vertretern der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, insbesondere der Erzeuger, der Landwirte, der Verkehrsteilnehmer, der Arbeitnehmer, der Kaufleute und Handwerker, der freien Berufe und der Allgemeinheit, unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, den verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens eine angemessene Vertretung zu sichern (Artikel 193 Abs. 2, 194 Abs. 2, 195 Abs. 1 Satz 2 des EWG-Vertrages, Artikel 165 Abs. 2, 166 Abs. 2, 167 Abs. 1 Satz 2 des Euratom-Vertrages, Artikel 5 des Abkommens über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften).

Aufgabe des Wirtschafts- und Sozialausschusses ist die Beratung von Ministerrat und Kommission. Seine Arbeit findet hauptsächlich in den Fachausschüssen statt, in denen externe „technische Berater" einen starken Einfluß besitzen. Die gutachtliche Tätigkeit des Wirtschafts- und Sozialausschusses wird häufig in Anspruch genommen. Eine wesentliche politische Funktion des Wirtschafts- und Sozialausschusses als Gemeinschaftseinrichtung besteht darin, die wirtschaftliche Integration der unterschiedlichen nationalen Volkswirtschaften zu unterstützen. Von daher ergibt sich eine grundsätzlich andere Funktion im Vergleich zu einem nationalen Wirtschaftsrat, der eine wirtschaftliche und gesellschaftliche Einheit repräsentiert. Zudem ist nicht zu verkennen, daß im Wirtschafts- und Sozialausschuß heterogene Interessen vertreten sind, für die kaum ein anderes geeignetes politisches Forum in der Europäischen Gemeinschaft besteht. Noch fehlt es an europäischen Parteien, die diese Interessen zu integrieren imstande sein könnten, sowie an einem vollwertigen Europäischen Parlament. Eine Lenkung des Verbandseinflusses in geordnete und durchschaubare Bahnen konnte — soweit ersichtlich — jedoch auch mit Hilfe des Wirtschafts- und Sozialausschusses nicht erreicht werden. Die Kommission unterhält weiterhin direkte Kontakte zu etwa 300 Interessenverbänden.

2.4 Zur grundgesetzlichen Verankerung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates

2.4.1 Verfassungsrechtliche Überprüfung

Die Einführung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrats mit Entscheidungs- oder zumindest Mitentscheidungsbefugnissen im Bereich der Gesetzgebung und seine Ausstattung mit einem Gesetzesinitiativrecht oder mit einem Enquete-Recht, die zu Verfassungsänderungen hätten führen müssen, wurden ebensowenig befürwortet wie die Einführung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrats als Beratungsorgan, die ohne Verfassungsänderung zulässig wäre.

2.4.1.1 Entscheidungsbefugnisse im Bereich der Gesetzgebung

Alle Vorschläge für die Einrichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrats stimmen darin überein, daß sie den verfassungsrechtlichen Status quo nicht verändern wollen; sie erkennen die Suprematie des Parlaments und die Dreiteilung der Gewalten an, sie streben weder die Institutionalisierung einer „Vierten Gewalt" noch die Beseitigung der parlamentarisch-demokratischen Verantwortung durch Errichtung eines Wirtschaftsparlaments oder einer berufsständischen Zweiten Kammer an.

Dementsprechend ist in der Kommission von vornherein die Einrichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrats mit Entscheidungs- oder zumindest Mitentscheidungsbefugnissen im Bereich der Gesetzgebung ausgeschlossen worden. Eine solche Einrichtung würde, sei es in der Form eines das Gesamtvolk repräsentierenden, alle Berufsstände umfassenden Senats, eines nur wirtschafts-berufsständischen Organs oder eines die Gesamtwirtschaft verkörpernden Wirtschaftsparlaments, da nicht aus allgemeinen, gleichen Wahlen hervorgehend, gegen Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG verstoßen. Das Gebot einer demokratischen Legitimierung als Grundvoraussetzung für die repräsentative Demokratie unterliegt zudem der Unabänderlichkeitsgarantie des Artikels 79 Abs. 3 GG, so daß äußerst zweifelhaft ist, ob durch eine Verfassungsänderung zugunsten eines Bundeswirtschafts- und Sozialrats eine Ausnahme von dem genannten Gebot zugelassen werden könnte. Außerdem würde ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat, der zu Bundestag und Bundesrat hinzuträte, den schon jetzt vereinfachungs- und beschleunigungswürdigen Gang der Gesetzgebung zusätzlich erschweren.

2.4.1.2 Gesetzesinitiativrecht

Abgesehen von dem verfassungsrechtlichen Erfordernis einer Ergänzung des in Artikel 76 Abs. 1 GG abschließend geregelten Kreises möglicher Gesetzesinitianten hätte die Ausstattung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrats mit einem Recht zur

Gesetzesinitiative zu einer zumindest verfassungspolitisch nicht erwünschten Gemengelage im Bereich des Verfassungsorganisationsrechts geführt: Durch eine Erweiterung des Artikels 76 Abs. 1 GG wäre der Bundeswirtschafts- und Sozialrat hinsichtlich des Rechts der Gesetzesinitiative den obersten Verfassungsorganen, denen er in seiner Rolle als (beratendes) Hilfsorgan zu dienen hätte, gleichgestellt worden. Es würde aber eine Schwächung des demokratisch-repräsentativen Verfassungsaufbaus bedeuten, ein Recht, das nach geltendem Verfassungsrecht nur den Staatsorganen zusteht, die vom Grundsatz parlamentarisch-demokratischer Repräsentation und Verantwortlichkeit geprägt sind, auf ein Gremium auszudehnen, dessen demokratische Legitimation zweifelhaft ist. Die Einräumung eines Initiativrechts hätte bereits die Befugnis zur Teilnahme am Entscheidungsprozeß bedeutet: Sie hätte zu einer Befassungspflicht des zuständigen Staatsorgans geführt, zumal allen beteiligten Kräften, insbesondere auch der Opposition, offen stünde, ein zustimmendes oder ablehnendes Votum zu der vom Bundeswirtschafts- und Sozialrat ausgehenden Gesetzesinitiative zu erzwingen. Bereits die Einräumung eines Gesetzesinitiativrechts an einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat hätte also auch Auswirkungen auf das parlamentarisch-demokratische System nach sich ziehen müssen. Ein Gesetzesinitiativrecht ist weder nach dem bestehenden Recht noch nach den Vorschlägen der Kommission den kommunalen Spitzenverbänden zugestanden worden, obwohl es bei ihnen wegen der von ihnen vertretenen öffentlichen Interessen nahegelegen hätte, den entsprechenden Forderungen nachzugeben. Hier wie dort fehlte ein hinreichendes Maß repräsentativ-demokratischer Legitimation.

2.4.1.3 Enquete-Recht

Auch die Ausstattung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrats mit einem Enquete-Recht, wie es in manchen Modellen vorgesehen ist, und die dafür erforderliche Verfassungsänderung wurden in der Kommission nicht befürwortet. Beim Enquete-Recht geht es um Auskunftsbefugnisse, die nur Verfassungsorganen oder diesen nachgeordneten Behörden zuerkannt werden dürfen und in parlamentarischer Verantwortung ausgeübt werden müssen. Das Enquete-Recht eines Bundeswirtschafts- und Sozialrats, der selbst nicht hinreichend demokratisch legitimiert ist und einer Kontrolle durch parlamentarische oder parlamentsabhängige Gremien nicht unterliegt, würde aber eine Auskunftsbefugnis darstellen, die die von der geltenden freiheitlichen Verfassungsordnung gezogenen Grenzen überschreitet. Das Problem stellt sich dementsprechend bei einem Bundeswirtschafts- und Sozialrat grundsätzlich anders als bei den Enquete-Kommissionen des Bundestages dar, da diese ihre Befugnisse vom Bundestag ableiten. Selbst bei diesen hat die Kommission Grenzen gesehen (siehe Kapitel 4 „Parlamentarische Kontrollrechte" (Abschnitt 2).

2.4.1.4 Beratungsfunktion

Für die Einführung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrats mit lediglich beratenden Funktionen bedarf es keiner Verfassungsänderung. Verfassungsrechtlichen Bedenken gegen ein derartiges Beratungsgremium, die darin bestehen, daß dessen Stellungnahmen als Ausdruck gewichtiger Verbandsinteressen einen starken politischen Druck auf die staatlichen Entscheidungsträger ausüben und diese unzulässigerweise beeinflussen könnten, hat sich die Kommission nicht angeschlossen. Es liegt in der Entscheidungsbefugnis und damit in der alleinigen, demokratisch kontrollierten Verantwortung des betreffenden Staatsorgans, ob es einem solchen Druck nachzugeben bereit ist oder nicht. Dies ist nicht anders als bei denjenigen Verbänden, die lediglich berechtigt sind, ihren politischen Willen den staatlichen Entscheidungsorganen bekanntzumachen.

2.4.2 Verfassungspolitische Überlegungen

2.4.2.1 Parteiendemokratie und Gruppeninteressen

Verfassungspolitisch würde die Einführung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrats den grundgesetzlichen Auftrag der politischen Parteien, an der politischen Willensbildung mitzuwirken (Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 GG), tangieren. Ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat wäre seiner Struktur nach nicht imstande, die wirtschaftlichen und sozialen Interessen des ganzen Volkes zu vertreten. Er könnte und würde lediglich Einzelinteressen ins politische Bewußtsein rücken und ihnen zum Durchbruch zu verhelfen suchen. Die politischen Parteien leisten demgegenüber bereits heute infolge ihrer weitgehenden Wandlung zu Volksparteien die Integration von Partikularinteressen. Ihre heutige Struktur bietet die Möglichkeit, politische und soziale Forderungen von organisierten Gruppen aufzunehmen und zu integrieren, ohne dabei die Rolle eines Vollstreckers ihrer Interessen übernehmen zu müssen. Die Parteien nehmen die Aufgabe des vermittelnden Ausgleichs zwischen unterschiedlichen politischen Bestrebungen wahr; dabei sind sie in der Lage, auch Ansprüchen, deren Durchsetzung einen Schaden für das gemeine Wohl bedeuten würde, entgegenzutreten. Wegen ihres Ziels, breite Bevölkerungsschichten für sich zu gewinnen, verbietet sich bei ihnen eine einseitige Interessenverfolgung. Ein Ausgleich unterschiedlicher Interessenstandpunkte findet bereits in ihnen selbst statt. Dieser parteiinterne Prozeß des Interessenausgleichs stellt eine wesentliche Funktion der politischen Parteien dar. Diese Funktion würde beeinträchtigt, wenn den politischen Parteien durch einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat ein quasi-parlamentarisches Forum sozialer und wirtschaftlicher Mächte gegenüberträte, das der Auseinandersetzung partikularer Interessen dient. Gefahren für die Funktionsfähigkeit des auf politische Parteien gestützten parlamentarisch-repräsentativen Systems sind deshalb nicht von der Hand zu weisen. Es bliebe nicht aus, daß eine solche Entwicklung auch zu Lasten der von den Verbänden vertretenen Interessen ginge.

2.4.2.2 Vertretung wirtschaftlicher und sozialer Gruppeninteressen

Immer wieder angeführtes Motiv für die Einführung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrats ist es, die Geltendmachung organisierter wirtschaftlicher, beruflicher und sozialer Interessen in Analogie zur politischen Repräsentation im Parlament zu institu-

tionalisieren. Insofern wird oftmals unter Ausweitung des politischen Repräsentationsbegriffs von einer Repräsentation der Wirtschaft oder von der Repräsentation organisierter Interessen gesprochen. Doch liegt eine Repräsentation im eigentlichen Sinne nicht vor.

Nur die volksgewählten Abgeordneten sind durch einen demokratischen, auf die Aktivbürgerschaft als solche zurückgehenden Wahlakt legitimiert und daher zum Handeln für das Volk insgesamt und — gegenständlich — für den gesamten politischen Bereich berufen und einer dementsprechenden Verantwortung unterstellt. Pluralistisch-interessenmäßig zusammengesetzte Organe sind von den beteiligten Interessenträgern legitimiert und ihnen, nicht der Gesamtheit des Volkes, verantwortlich. Ihre Fähigkeit zur Integration des Ganzen und zur Verantwortung für das Ganze ist von daher notwendigerweise begrenzt.

Abgesehen von den Bedenken gegen die Verwendung des Repräsentationsbegriffs in diesem Zusammenhang hält die Kommission den Versuch, eine die Gruppeninteressen „repräsentierende" Zusammensetzung des Wirtschafts- und Sozialrats zu erreichen, für aussichtslos; sich mit einer „Teilrepräsentation" zufriedenzugeben, konnte nicht empfohlen werden:

— Aussichtslos wäre der Versuch, weil nicht nur, wie die Erfahrungen mit Wirtschafts- und Sozialräten zeigen, das Streben nach Beteiligung aller relevanten Gruppen zu einer gewaltigen Aufblähung des Wirtschafts- und Sozialrats mit nachteiligen Auswirkungen auf seine Effektivität führen würde, sondern auch, weil die erforderliche zahlenmäßige Erfassung und Gewichtung der einzelnen Interessengruppen außerordentlich schwer durchführbar wäre, zumal nicht alle Interessen organisiert bzw. organisierbar sind. Ungeeignet erscheint in diesem Zusammenhang der Ausweg, den Wirtschafts- und Sozialrat auf die Vertretung der beiden großen Gruppen der organisierten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen zu beschränken. Eine derartige Privilegierung würde nicht nur die Entstehung bzw. den Ausbau von Verbandsoligarchien begünstigen, sondern auch bewirken, daß die anderen Verbände weiterhin unreglementiert und unmittelbar Einfluß auf Parlament und Regierung nehmen würden.

— Nicht empfehlenswert erscheint der Kommission die Errichtung eines solchen, vorgeblich repräsentativen Gremiums aus der Überlegung heraus, daß seinen Entscheidungen in der Öffentlichkeit ein hohes Maß an Autorität als Ergebnis eines gesamtwirtschaftlichen Interessenausgleichs beigelegt würde, obwohl tatsächlich wesentliche Interessen — da nicht im Bundeswirtschafts- und Sozialrat vertreten — nicht berücksichtigt wären. Es besteht die Gefahr, daß sich die im Wirtschafts- und Sozialrat vertretenen Interessen auf Maßnahmen einigen und sie der Öffentlichkeit als wünschbar und durchführbar vorstellen, deren schädliche Folgen für die nicht vertretenen Interessen verschwiegen oder vernachlässigt werden. Dies könnte etwa den in einem Wirtschafts- und Sozialrat weitgehend geschlossen vertretenen Interessen der Sozialpartner ein tatsächliches Übergewicht zuweisen, das sich regelmäßig zu Lasten nicht organisierbarer oder nicht zur Mitgliedschaft im Bundeswirtschafts- und Sozialrat zugelassener Interessen, beispielsweise der Konsumenten, auswirken müßte.

Unter der Voraussetzung, daß es in einem Bundeswirtschafts- und Sozialrat zu einer wirksamen Willensbildung kommt — und das wäre hier eine Minimalforderung, weil sonst eine Institutionalisierung des Verbandseinflusses von vornherein keinen Sinn hätte —, besteht nach Ansicht der Kommission die Gefahr, daß die freie Beschlußfassung der staatlichen Entscheidungsträger durch das tatsächliche politische Gewicht, das die Empfehlungen eines solchen Gremiums, das leicht als Nebenparlament erscheint, erlangen können, in nicht wünschbarem Maße eingeschränkt wird.

2.4.2.3 Sachverständige Beratung

Von hervorgehobener Bedeutung in den Vorschlägen für die Errichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrats ist der Gesichtspunkt sachkundiger Beratung von Parlament und Regierung in einer modernen, hochspezialisierten und arbeitsteiligen Industriegesellschaft.

Angesichts der vorliegenden negativen Erfahrungen mit Wirtschaftsräten, die selbst in Fällen einer Konsultationspflicht von den betreffenden Regierungen selten in Anspruch genommen werden, erscheint der Kommission die Errichtung eines Wirtschafts- und Sozialrats nicht als sinnvoller und geeigneter Weg zu einer besseren Beratung der Verfassungsorgane. Vielmehr wird die Hinzuziehung spezieller Beiräte mit spezifisch auf die jeweilige Aufgabe zugeschnittener Zusammensetzung, Ad-hoc-Kommissionen oder einzelner Sachverständiger unvermeidlich bleiben; entsprechend existieren auch außerhalb bestehender Wirtschaftsräte unmittelbare und vielfältige Kontakte zwischen Verbänden und Staat.

2.4.2.4 Durchsichtigkeit des Verbandseinflusses

Das Ziel einer besseren Durchsichtigkeit des Verbandseinflusses auf die staatlichen Organe im Sinne einer besseren Durchschaubarkeit und Publizität der Einflußnahmen auf den Staat ist nach den der Kommission vorliegenden Erfahrungen durch Institutionalisierung der Interessenvertretung nicht zu erreichen: Stets bestehen auch außerhalb von Wirtschaftsräten Beziehungen zwischen Interessenverbänden und staatlichen Stellen.

Zudem sprechen strukturelle Gründe gegen die Möglichkeit, die Interessenvertreter auf einen Wirtschafts- und Sozialrat zu beschränken: Zum einen sind im Wirtschafts- und Sozialrat nicht vertretene Interessen ohnehin darauf angewiesen, unmittelbare Beziehungen zum Staat anzuknüpfen; aber auch solche Interessen, die sich im Wirtschafts- und Sozialrat nicht durchsetzen konnten, werden nicht darauf verzichten, auf andere Weise die Entscheidung des Gesetzgebers oder der Regierung zu beeinflussen.

2.4.2.5 Zusammenfassung

Auf Grund der vorliegenden Erfahrungen mit anderen Wirtschaftsräten ist die Kommission zu der Überzeugung gelangt, daß Wirtschafts- und Sozialräte die in sie gesetzten Erwartungen aus vielfältigen Gründen nur schwerlich zu erfüllen vermögen. Statt des erhofften Nutzens ist weit mehr zu befürchten, daß die Einschaltung eines Wirtschafts- und Sozialrats in den politischen, insbesondere den Gesetzgebungsprozeß, an dem bereits heute mit Bundestag und Bundesrat zwei Organe beteiligt sind, zu einer Verlangsamung, Verteuerung und Komplizierung staatlichen Handelns sowie vor allem zu einer Schwächung der politischen Entscheidungsfähigkeit der demokratisch-repräsentativen Organe führen würde.

2.4.3 Alternativüberlegungen

Von der Kommission wurden Möglichkeiten geprüft, gewisse positive Elemente aus den Vorschlägen zur Einführung eines Wirtschafts- und Sozialrats zu realisieren, ohne zugleich die Nachteile dieser Institution in Kauf nehmen zu müssen. Einig war sich die Kommission dabei hinsichtlich der Nützlichkeit der Durchführung von Anhörungen und der vermehrten Einsetzung von Enquete-Kommissionen. Auch ein leistungsfähiger Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages trägt nach Ansicht der Kommission wesentlich dazu bei, die Unabhängigkeit des Parlaments zu sichern.

3 Das Verfahren zur Mitwirkung der Verbände an der Gesetzgebung

3.1 Neue verfahrensrechtliche Regelungen?

Gegen eine Formalisierung des Anhörungsverfahrens in der Weise, daß den Gesetzentwürfen alle schriftlichen Stellungnahmen der Verbände beizufügen wären, wurde eingewandt, daß die Gesetzesvorlagen unübersichtlich und kaum lesbar würden. Jeder Verband könnte sich dann auch gezwungen sehen, unter allen Umständen in der Bundestagsdrucksache mit seinen Argumenten vertreten zu sein. Ohnehin nähmen die Verbände bereits gegenüber den Abgeordneten und den Bundesministerien ausgiebig Stellung. Ihnen ist bereits für das Gesetzgebungsverfahren eine zureichende Mitwirkung in der Entstehungsphase eines Gesetzes zur Darlegung ihrer Vorstellungen und Interessen eingeräumt. Nach § 23 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (GGO II) können zur Beschaffung von Unterlagen für die Vorbereitung von Gesetzen die Vertretungen der beteiligten Fachkreise herangezogen werden. Das gilt auch für die Spitzenverbände der Gemeinden und Gemeindeverbände. Dabei ist darauf zu achten, daß mit den Vertretungen der Fachkreise nicht in einer Weise Fühlung genommen wird, die dem Kabinett die Entscheidung erschwert. Verbände, deren Wirkungskreis sich nicht über das gesamte Bundesgebiet erstreckt, sind im allgemeinen nicht heranzuziehen. Diese Vorschriften über Anhörungen während der Gesetzesvorbereitung durch die Regierung betreffen alle bundesweiten Verbände. Hinzu kommt, daß auch das Parlament das Mittel der öffentlichen oder nichtöffentlichen Anhörungen in den Ausschüssen besitzt, um sich dadurch institutionell des sachkundigen Rates der Verbände zu bedienen. Verbände können gemäß § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) zur Information über einen Gegenstand seiner Beratung von einem Ausschuß öffentlich angehört werden.

3.2 Das Anhörungsverfahren für die kommunalen Spitzenverbände

Eine besondere Stellung in der Anhörung nehmen die kommunalen Spitzenverbände ein. Ihnen sollen gemäß § 23 a GGO II vorbereitende Entwürfe zu Gesetzen, durch die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden, möglichst frühzeitig zugeleitet werden. Von ihnen in diesem Rahmen vorgetragene wesentliche abweichende Meinungen zur Kabinettsvorlage sind gemäß § 37 Abs. 3 GGO II in der Begründung kurz darzulegen. Wenn ein Bundestagsausschuß einen ihm überwiesenen Gegenstand berät, durch den wesentliche Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt werden, soll den auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden vor der Beschlußfassung im Ausschuß gemäß § 73 Abs. 3 a GO-BT Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Dies gilt insbesondere bei Entwürfen von Gesetzen, die ganz oder teilweise von den Gemeinden und Gemeindeverbänden auszuführen sind, deren öffentliche Finanzen unmittelbar betreffen oder auf ihre Verwaltungsorganisation einwirken. Von der Anhörung der kommunalen Spitzenverbände kann abgesehen werden, wenn bei Regierungsvorlagen aus ihrer Begründung die Auffassungen der kommunalen Spitzenverbände ersichtlich sind. Die Kommission hat an anderer Stelle empfohlen, die Anhörung auch auf den Bundesrat auszudehnen (siehe Kapitel 13 „Zur Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung" Abschnitt 6.6).

3.3 Keine Änderungsempfehlung

Sowohl die Bundesregierung als auch der Bundestag machen von der Beratung durch Sachverständige und Interessenvertreter in reichem Maße Gebrauch, und zwar nicht nur dort, wo ein solches Verfahren gesetzlich — wie bei § 94 des Bundesbeamtengesetzes — zur Pflicht gemacht ist. Dieses Verfahren hat sich bewährt; irgendwelche schwerwiegenden Mängel sind nicht ersichtlich, auch nicht aus der Sicht der Verbände. Die Kommission hat daher davon abgesehen, Änderungen zu empfehlen. Es ist ausreichend, wenn die Regierung in der Begründung des Entwurfs auf die wichtigsten Überlegungen der Verbände hinweist und sie zugleich auch in ihrer Tragfähigkeit würdigen kann.

4 Fragen zur Stellung der Verbände in der politischen Ordnung

4.1 Vorbemerkungen

Die Kommission war sich anläßlich der Diskussion um die Frage der Einführung eines Wirtschafts- und Sozialrats einig, daß mit dieser Fragestellung zu-

gleich auch Probleme der Position der Verbände in unserer politischen Ordnung aufgeworfen sind. Namentlich gilt dies für diejenigen Verbände, die auf die politische Entscheidungsgewalt einzuwirken vermögen. Die Kommission mußte gleichzeitig aber auch erkennen, daß der Erörterung dieses Themas in Anbetracht ihrer Zeit- und Arbeitskapazität Grenzen gesetzt sind, nicht zuletzt aber auch durch ihren Arbeitsauftrag, nämlich unter Wahrung der Grundprinzipien des Grundgesetzes tätig zu werden, denn mit dieser Thematik sind Grundfragen des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, der Grundrechte, insbesondere des Artikels 9 GG, der parlamentarischen Demokratie und der Bedeutung der Staatsgewalt in ihrer Beziehung zu Macht und Einfluß der Verbände angerührt.

Die Kommission war sich im klaren, im Thema Staat und Verbände ein eminent wichtiges verfassungspolitisches Problem zu sehen, dem langfristig auch verfassungsrechtliche Konsequenzen innewohnen und das in der Bundesrepublik Deutschland seither vielfach erörtert wurde und heute, insbesondere im Hinblick auf die starke Einflußnahme der Tarifparteien auf das ökonomische und mit ihm auch auf das politische Geschehen, mehr denn je von zentraler Bedeutung geworden ist.

4.2 Problemstellung

Im öffentlichen Leben der Bundesrepublik Deutschland besitzen die Verbände eine bedeutsame Funktion, namentlich im Bereich der Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft. Mag man es es auch für überzogen erachten, von einem „Verbändestaat" zu sprechen, so ist es jedenfalls nicht unzutreffend, die staatliche und gesellschaftliche Ordnung als „verbandsimprägniert" zu kennzeichnen. Die Verbände nehmen Interessen wahr und besitzen Sachverstand, ohne den Parlament und Regierung bei vielen Entscheidungen nicht mehr auskommen können. Nicht zuletzt gehören sie zu gewichtigen Vermittlern einmal gefällter Entscheidungen. In ihrer Wirksamkeit auf das politische System sind jedoch Abstufungen unter den Verbänden zu erkennen, worauf in den Abschnitten 1 und 2.1 hingewiesen wurde. Bestimmte Verbände sind auf Grund der ihnen durch das Grundgesetz zugewiesenen Rechtsmacht in der Lage, durch ihre in eigener Verantwortung getroffenen Entscheidungen politisch und ökonomisch bedeutsame Daten zu setzen, die von den politischen Entscheidungsorganen nicht unmittelbar verändert werden können, sondern als feststehend in ihre politischen Entscheidungen einbezogen werden müssen. Zu dieser Gruppe von Verbänden gehören vor allem die Tarifvertragsparteien, wenn sie im Rahmen von Artikel 9 Abs. 3 GG tätig werden. Daneben ist die große Gruppe von Verbänden erkennbar, die zur Wahrung ihrer Interessen Einfluß auf die politische Entscheidungsgewalt zu nehmen suchen, ohne diese — jedenfalls rechtlich — präjudizieren zu können. Schließlich sind Verbände zu beobachten, die weder auf Grund ihrer Mitgliederzahl noch des Gewichts der von ihnen vertretenen Interessen in der Lage sind, politisch wirksamen Einfluß zu nehmen, solchen auch gar nicht ausüben wollen.

Diese rechtlich, politisch und wirtschaftlich unterschiedlich zu bewertende Position der Verbände und die dadurch aufgeworfenen Probleme stellten die Kommission vor erhebliche Schwierigkeiten, eine in sich geschlossene Beurteilung zu finden. Die im folgenden genannten Problem- und Fragestellungen sieht die Kommission als Schwerpunkte einer notwendigen Klärung an:

- Innere Organisation der Verbände, gegebenenfalls unter Berücksichtigung des in Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 GG genannten Prinzips
- Regelungen für Aufnahme und Ausschluß in einem Verband
- Einflußnahme der Verbände auf die politischen Entscheidungsträger
- Eingrenzung der Verbandsmacht zur Sicherung der Entscheidungskompetenz des Parlaments und der parlamentarisch verantwortlichen Regierung
- Verdeutlichung der Verbandsmacht als Interessenwahrnehmung.

Die Kommission hat sich im besonderen mit der jüngst erhobenen Forderung der Einführung einer Verfassungsvorschrift über eine Sozialpflichtigkeit der Verbände, die an der Bewältigung öffentlicher Aufgaben teilnehmen, beschäftigt; vor allem sollte dies für diejenigen Vereinigungen gelten, die auf Grund von Artikel 9 Abs. 3 GG über nachhaltige Entscheidungsmacht im Wirtschafts- und Arbeitsleben verfügen. Vorbild war hierfür Artikel 14 Abs. 2 Satz 2 GG. Einmütigkeit bestand in der Kommission darüber, daß eine solche Klausel dazu zwinge, zwischen den Verbänden zu differenzieren und diejenigen außer Betracht zu lassen, denen eine Einflußnahme auf das politische Geschehen nicht zukomme, sondern nur diejenigen zu erfassen, die nach Bedeutung oder Mitgliederzahl eine besondere Mächtigkeit verkörpern. Nicht einig war sich die Kommission darüber, ob eine solche Formulierung an der Wirklichkeit etwas ändere, und darüber, wie dem Begriff der Sozialpflichtigkeit oder der Gemeinwohlpflichtigkeit eine konkrete Ausdeutung gegeben werden könne. Während teilweise die inhaltliche Bestimmtheit von Sozialpflichtigkeit aus dem Vorbild des Artikels 14 Abs. 2 Satz 2 GG oder aus den Grundgesetzbestimmungen zur wirtschafts- und konjunkturpolitischen Verantwortung des Staates hergeleitet wurde, wurde anderenteils die Unklarheit dieses Begriffes unter anderem mit dem Hinweis hervorgehoben, daß gerade die Tarifparteien stets ihre soziale Verantwortung betonten. Angesichts der Notwendigkeit zu einer umfassenderen Realanalyse in diesem Bereich und des Zwangs, die vielfältigen Implikationen einer solchen Regelung sorgfältig zu überprüfen — Aufgaben, die von der Kommission nicht mehr geleistet werden konnten —, sah sie von einer konkreten Empfehlung zur Frage einer die Sozialpflichtigkeit bzw. Gemeinwohlpflichtigkeit der Verbände festlegenden Verfassungsänderung ab.

Liste der Kommissionsdrucksachen

zu Kapitel 8
„Die Errichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates, Probleme der Stellung der Verbände in der politischen Ordnung"

128	27. 1. 1975	Zur Problematik eines Wirtschafts- und Sozialrates	Landtagspräsident Dr. Lemke
141	21. 5. 1975	Zur Einführung eines Wirtschafts- und Sozialrates	Prof. Dr. Stern
144	23. 6. 1975	Zur Einführung eines Wirtschafts- und Sozialrates	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer

Kapitel 9

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen

1 Problemstellung

Dem Thema der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen hat die Kommission in beiden Legislaturperioden einen wesentlichen Teil ihrer Zeit gewidmet. Angesichts der Tendenz, immer mehr Bereiche des gesellschaftlichen Lebens durch Gesetz zu regeln, kommt der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen sowohl für eine zukunftsorientierte, die bundesstaatliche Ordnung funktionsfähig erhaltende Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern als auch für die Sicherung der Länder als eigenberechtigter politischer Entscheidungsträger eine wachsende Bedeutung zu.

Artikel 79 Abs. 3 GG gebietet um der freiheitssichernden Funktion des Föderalismus willen, die Länder als politische Machtzentren, also mit eigenverantwortlicher Entscheidungskompetenz, zu erhalten. Dabei verlangt die ausdrückliche Erwähnung der „Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung" in Artikel 79 Abs. 3 GG, die auch als eigene Gesetzgebung der Länder zu verstehen ist, ein Mindestmaß an substantiellen eigenen Gesetzgebungskompetenzen der Länder. Über das politische Gewicht der Länder entscheidet letztlich die Summe ihrer Kompetenzen, die ihre Aufgaben in der eigenen Gesetzgebung, ihre Rolle bei der Planung der Aufgaben von gesamstaatlicher Bedeutung, die Finanzierung ihrer Aufgaben durch eine ausreichende Finanzausstattung und möglichst eigenständige Finanzquellen, die Durchführung im Wege der Verwaltung sowie die Mitwirkungsrechte an der Willensbildung im Bunde umfassen. Auch daher ist es notwendig, daß den Ländern — und damit auch den Landtagen — ein wesentlicher Bereich eigener Gesetzgebungszuständigkeiten gesichert bleiben muß.

Auf der anderen Seite erzeugen das immer stärkere Zusammenwachsen des Bundesgebiets, der wachsende politische Wille zu größerer Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, die Entwicklung von Wirtschaft und Technik, der Aufstieg mancher Probleme zu überregionaler Bedeutung und die ständig zunehmende Verflechtung in Europa ein kräftiges Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen im Bundesgebiet.

Aufgabe der Kommission war es daher, einen Weg zu finden zwischen zwei im Widerstreit liegenden Zielen: Einmal ging es darum, den Tendenzen Rechnung zu tragen, die wie schon in den Jahren seit 1949, so wohl auch in Zukunft zu einer ständigen Gewichtsverlagerung von der Landesgesetzgebung zur Bundesgesetzgebung geführt haben bzw. führen. Zum anderen sollte die vom Grundgesetz bejahte Grundentscheidung für eine bundesstaatliche Ordnung und damit insbesondere die gesetzgebende Funktion der Landtage gegen die Aushöhlung gesichert werden, die durch die erstgenannte Tendenz droht.

2 Ergebnis

Die Kommission hat folgende Empfehlungen beschlossen:

„Artikel 72 (neu)

(1) Im Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrechte keinen. Gebrauch macht.

(2) Der Bund ist in diesem Bereich zur Gesetzgebung befugt, wenn und soweit die für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderliche Rechtseinheit, die Wirtschaftseinheit oder die geordnete Entwicklung des Bundesgebietes nur durch eine bundesgesetzliche Regelung zu erreichen ist.

(3) Bundesgesetze nach Absatz 2 sind auf diejenigen Regelungen zu beschränken, die erforderlich sind, um die dort genannten Ziele zu erreichen; das Weitere ist der Landesgesetzgebung zu überlassen.

(4) Übt der Bund seine Befugnisse nach Absatz 3 durch den Erlaß von Richtlinien für die Landesgesetzgebung aus, so sind die Länder verpflichtet, diese innerhalb einer durch das Gesetz bestimmten angemessenen Frist durch Landesgesetz zu verwirklichen.

(5) Auf Antrag des Bundesrates oder eines Landes entscheidet das Bundesverfassungsgericht, ob ein Bundesgesetz den Voraussetzungen der Absätze 2 und 3 entspricht. Artikel 93 bleibt unberührt.

Artikel 73 (neu)

Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:

1. die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung;
2. die Staatsangehörigkeit im Bunde;
3. die Freizügigkeit, das Paßwesen, die Ein- und Auswanderung, das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer und die Auslieferung;
4. das Währungs-, Geld- und Münzwesen, Maße und Gewichte sowie die Zeitbestimmung;
5. die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, die Handels- und Schiffahrtsverträge, die Freizügigkeit des Warenverkehrs und den Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Auslande einschließlich des Zoll- und Grenzschutzes;
6. die Bundeseisenbahnen und den Luftverkehr;
7. das Post- und Fernmeldewesen;

8. die Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechtes stehenden Personen;
9. den gewerblichen Rechtsschutz, das Urheberrecht und das Verlagsrecht;
10. die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder
    a) in der Kriminalpolizei,
    b) zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz) und
    c) zum Schutze gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,

    sowie die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und die internationale Verbrechensbekämpfung;
11. die Statistik für Bundeszwecke.

Artikel 74 (neu)

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

1. das bürgerliche Recht, das Strafrecht und den Strafvollzug, die Gerichtsverfassung, das gerichtliche Verfahren, die Rechtsanwaltschaft, das Notariat und die Rechtsberatung;
2. das Personenstandswesen und das Melde- und Ausweisrecht;
3. das Vereins- und Versammlungsrecht;
4. das Waffen- und das Sprengstoffrecht;
5. den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in das Ausland;
6. die Personen- und Sachschäden als Folge von Krieg, Gefangenschaft und Gewaltherrschaft sowie die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen;
7. die öffentliche Fürsorge;
8. die Staatsangehörigkeit in den Ländern;
9. die Kriegsgräber und Gräber anderer Opfer des Krieges und Opfer von Gewaltherrschaft;
10. das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen);
11. die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwekken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe;
12. das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung;
13. das Recht der Hochschulen und der Ausbildungsbeihilfen sowie die Förderung der wissenschaftlichen Forschung;
14. das Recht der Enteignung, soweit sie auf den Sachgebieten der Artikel 73 und 74 in Betracht kommt;
15. die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft;
16. die Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung;
17. die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, die Sicherung der Ernährung, die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, das Jagdrecht, die Hochsee- und Küstenfischerei und den Küstenschutz;
18. die Bodenverteilung, das Bodenrecht, den Grundstücksverkehr, das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen;
19. die Maßnahmen gegen gemeingefährliche und übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren, die Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe, den Verkehr mit Arzneien, Heil- und Betäubungsmitteln und Giften;
20. die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze;
21. den Schutz beim Verkehr mit Lebens- und Genußmitteln, Bedarfsgegenständen, Futtermitteln und land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut, den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie den Tierschutz;
22. die Hochsee- und Küstenschiffahrt sowie die Seezeichen, die Binnenschiffahrt, den Wetterdienst, die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen;
23. den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen;
24. die Schienenbahnen, die nicht Bundeseisenbahnen sind, mit Ausnahme der Bergbahnen;
25. die Raumordnung, den Naturschutz und die Landschaftspflege, den Wasserhaushalt, die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung;
26. die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienste der Länder, Gemeinden und anderen

juristischen Personen des öffentlichen Rechtes stehenden Personen sowie der Landesrichter;

27. das Recht der Presse und des Films.

(2) Bundesgesetze über das Recht der Hochschulen, der Presse und des Films, über die Bodenverteilung, die Raumordnung, den Naturschutz, die Landschaftspflege und den Wasserhaushalt sowie solche nach Absatz 1 Nr. 26 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates."

Artikel 74 a GG

entfällt

Artikel 75 GG

entfällt

„Artikel 76 (neu)

(1) Gesetzesvorlagen werden beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht.

(2) Vorlagen der Bundesregierung sind zunächst dem Bundesrate zuzuleiten. Der Bundesrat ist berechtigt, innerhalb von sechs Wochen zu diesen Vorlagen Stellung zu nehmen. Die Bundesregierung kann eine Vorlage, die sie bei der Zuleitung an den Bundesrat ausnahmsweise als besonders eilbedürftig bezeichnet hat, nach drei Wochen dem Bundestage zuleiten, auch wenn die Stellungnahme des Bundesrates noch nicht bei ihr eingegangen ist; sie hat die Stellungnahme des Bundesrates unverzüglich nach Eingang dem Bundestage nachzureichen. Bei Vorlagen zur Änderung dieses Grundgesetzes beträgt die Frist drei Monate.

(3) Vorlagen des Bundesrates sind dem Bundestage durch die Bundesregierung innerhalb von drei Monaten zuzuleiten. Sie hat hierbei ihre Auffassung darzulegen.

Artikel 77 (neu)

(1) Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen. Sie sind nach ihrer Annahme durch den Präsidenten des Bundestages unverzüglich dem Bundesrate zuzuleiten.

(2) Der Bundesrat kann binnen drei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses verlangen, daß ein aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates für die gemeinsame Beratung von Vorlagen gebildeter Ausschuß einberufen wird. Die Zusammensetzung und das Verfahren dieses Ausschusses regelt eine Geschäftsordnung, die vom Bundestage beschlossen wird und der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die in diesen Ausschuß entsandten Mitglieder des Bundesrates sind nicht an Weisungen gebunden. Ist zu einem Gesetze die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, so können auch der Bundestag und die Bundesregierung die Einberufung verlangen. Schlägt der Ausschuß eine Änderung des Gesetzesbeschlusses vor, so hat der Bundestag erneut Beschluß zu fassen.

(3) Soweit zu einem Gesetze die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich ist, kann der Bundesrat, wenn das Verfahren nach Absatz 2 beendigt ist, gegen ein vom Bundestage beschlossenes Gesetz binnen zwei Wochen Einspruch einlegen. Die Einspruchsfrist beginnt im Falle des Absatzes 2 letzter Satz mit dem Eingange des vom Bundestage erneut gefaßten Beschlusses, in allen anderen Fällen mit dem Eingange der Mitteilung des Vorsitzenden des in Absatz 2 vorgesehenen Ausschusses, daß das Verfahren vor dem Ausschuß abgeschlossen ist.

(4) Wird der Einspruch mit der Mehrheit der Stimmen des Bundesrates beschlossen, so kann er durch Beschluß der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages zurückgewiesen werden. Hat der Bundesrat den Einspruch mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln seiner Stimmen beschlossen, so bedarf die Zurückweisung durch den Bundestag einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages."

Insgesamt zielen die Empfehlungen der Kommission darauf ab, die Möglichkeiten der Bundesgesetzgebung flexibler einzusetzen. Der Bund soll in die Lage versetzt werden, in sämtlichen Bereichen, die bisher in den getrennten Katalogen der konkurrierenden Vollregelungs- und Rahmengesetzgebungskompetenzen enthalten sind, wenn und soweit es erforderlich ist, einheitliches Bundesrecht zu setzen. Auf der anderen Seite soll der Bundesgesetzgeber jedoch bei jeder einzelnen Regelung eines Bundesgesetzes prüfen müssen, ob sie unmittelbar durch den Bund erfolgen muß oder ob eine allgemeine Richtlinie genügt, die von den Landesgesetzgebern auszufüllen ist, oder ob die Regelung ganz den Landtagen überlassen werden kann. Damit soll einerseits den wachsenden Notwendigkeiten zu bundeseinheitlicher Rechtsetzung Rechnung getragen werden, andererseits aber unterhalb der Bedürfnisschwelle der Bundeseinheitlichkeit der Landesgesetzgebung ein möglichst weiter eigener Gestaltungsraum gelassen werden. Die Einhaltung der damit auf die Einzelregelungen einer Gesetzesmaterie verfeinerten und konkreter gefaßten Bedürfnisklausel soll durch das Bundesverfassungsgericht kontrolliert werden können; in einigen bisher lediglich in der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes liegenden Bereichen soll dies auch durch Einführung eines Zustimmungserfordernisses zugunsten des Bundesrates gesichert werden. Schließlich soll durch die Verlängerung der Beratungsfrist des Bundesrates bei Grundgesetzänderungen den Landtagen die Möglichkeit eingeräumt werden, sich mit der Problematik zu befassen und den Landesregierungen Empfehlungen für ihre Stellungnahme im Bundesrat zu erteilen.

3 Grundsätzliche Problematik

3.1 Bedeutung der Gesetzgebungszuständigkeiten

Auf Grund des Verfassungsgebots der Rechts- und Sozialstaatlichkeit, aber auch unterstützt durch einen Hang zum Perfektionismus, sind seit Schaffung des Grundgesetzes immer mehr Bereiche des gesellschaftlichen Lebens, und diese immer intensiver und detaillierter, durch Gesetz geregelt worden. Je mehr sich damit die ohnehin hervorragende Bedeutung der Gesetzgebungskompetenz als Instrument der Politik noch verstärkte, um so mehr wuchs auch die politische Bedeutung der Verteilung dieser Kompetenzen auf Bund und Länder.

3.2 Das geltende Aufteilungsprinzip

Das Grundgesetz geht in den Artikeln 70 bis 75 von einer Aufteilung der Zuständigkeiten zur Gesetzgebung auf Bund und Länder aus. Dabei wird die Zuständigkeit der Länder vermutet, während diejenige des Bundes eine ausdrückliche, enumerativ begrenzte Verleihung voraussetzt (Artikel 70 GG). Auch bedarf jede Ausnutzung der Kompetenz durch den Bund eines besonderen Bedürfnisses nach einer bundesgesetzlichen Regelung (Artikel 72 Abs. 2 GG), soweit nicht schon das Grundgesetz ein solches Bedürfnis generell anerkannt hat — wie es für die ausschließliche Bundeskompetenz geschehen ist (Artikel 71 GG).

3.3 Veränderungen der Kompetenzverteilung seit 1949

In der Staatspraxis seit 1949 haben sich allerdings in diesem vom Ansatz her ausgewogenen System die Gewichte erheblich zugunsten des Bundes verlagert:

- Der Bund hat von den ihm eingeräumten Zuständigkeiten sehr weitgehend Gebrauch gemacht und sie in der Regel voll ausgeschöpft.
- Dabei wurden die Zuständigkeitsbereiche oft extensiv ausgelegt und mit Hilfe der Rechtsfiguren der Annexkompetenz und des Sachzusammenhangs ausgeweitet.
- Die ohnehin umfangreichen Kataloge der Artikel 73 bis 75 GG wurden durch eine Reihe von Verfassungsänderungen ergänzt (Artikel 73 Nr. 1 und 10 GG; Artikel 74 Nr. 4 a, 10 a, 11 a, 13, 19 a, 20, 22 und 24 GG; Artikel 74 a GG; Artikel 75 Nr. 1 a GG).
- Die als Schutz für die Landesgesetzgeber gedachte Bedürfnisklausel des Artikels 72 Abs. 2 GG erwies sich weitgehend als wirkungslos, nicht zuletzt deshalb, weil sich das Bundesverfassungsgericht in den zu dieser Frage ergangenen Entscheidungen darauf zurückzog, lediglich die äußersten Grenzen einer Überschreitung des politischen Ermessens des Bundesgesetzgebers zu überprüfen.

Diese Entwicklung hat — unter Mitwirkung des Bundesrates — dazu geführt, daß die Gesetzgebung ganz überwiegend zur Bundessache geworden ist. Selbst in die letzten großen Zuständigkeitskomplexe der Landesgesetzgebung wie das Recht der Landesbeamten, der Polizei und der Kultur ist die Bundesgesetzgebung vorgedrungen. Dies ist einer der Gründe für die zunehmende Überlastung des Bundesgesetzgebers, insbesondere mancher Bundestagsausschüsse, und für die entsprechende Funktionsentleerung der Landtage.

3.4 Ursachen dieser Veränderungen

Die geschilderte Entwicklung hat vielfältige Ursachen sachlicher und politisch-psychologischer Art. Starke Wanderungsbewegungen als Folge des Krieges haben die Bevölkerung des Bundesgebietes vermischt. Dies und der schnelle Fortschritt in Wirtschaft und Technik, der Konzentrationsprozeß ebenso wie das Schwinden der Entfernungen durch die Entwicklung der Verkehrs- und Kommunikationsmittel, haben das Bundesgebiet in bisher nicht gekanntem Maß zusammenwachsen lassen. Immer mehr Probleme erlangten überregionale Bedeutung, und immer stärker wurde auch das Verlangen der Bürger nach größerer Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Oftmals drängten auch Fachleute — des Bundes wie der Länder — mit dem Argument größerer Effizienz auf einheitliche Regelungen. Schließlich bedingte auch das fortschreitende Zusammenwachsen in Europa häufig einheitliche Normen im europäischen, mindestens aber im nationalen Bereich.

3.5 Problematik dieser Entwicklung

Dem dargestellten Trend zu bundeseinheitlicher Gesetzgebung steht entgegen, daß das Grundgesetz aus Gründen der Machtverteilung zum Zwecke der Freiheitssicherung eine bundesstaatliche Ordnung gewährleistet. Eine Machtverteilung setzt die Existenz von Ländern voraus, die nicht auf die Funktion von Verwaltungseinheiten beschränkt, sondern Träger politischer Entscheidungsgewalt sind. Sie bedürfen daher eines Freiraums für eigenverantwortliche politische Entscheidungen von einigem Gewicht und damit auch eines Mindestbereichs an eigenen Gesetzgebungszuständigkeiten. Anders kann auch die weitere Funktion des Föderalismus nicht verwirklicht werden, dem politischen Willen auch im räumlich begrenzten Bereich Rechtsetzung und Selbstregierung zu ermöglichen. Demgemäß wird die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung, und das bedeutet auch einen Kernbereich eigener Gesetzgebungskompetenzen, durch Artikel 79 Abs. 3 GG ausdrücklich garantiert und gegenüber Verfassungsänderungen geschützt.

Der hohe Verfassungsrang der eigenen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder erfordert eine strenge Prüfung, ob die im Einzelfall für die Inanspruchnahme einer Bundeskompetenz geltend gemachten Gründe schwerer wiegen als die damit verbundene weitere Aushöhlung der Länderkompetenzen, die schon heute bis in die Nähe des durch Artikel 79

Abs. 3 GG gewährleisteten Kernbereichs geschrumpft sind. Abgesehen davon, daß keineswegs feststeht, daß zentrale Regelungen von vornherein immer effizienter sein müssen als regionale, genügt dem in dieser Lage anzulegenden strengen Maßstab ein bloßer Gewinn an Effizienz allein nicht. Das gleiche gilt für einen etwaigen Wunsch nach besserer politischer Selbstdarstellung bei Politikern oder Ministerien des Bundes sowie für ein unreflektiertes Einheitlichkeitsstreben in der Bevölkerung. Überdies beweisen manche Beispiele aus den letzten 30 Jahren, daß die Möglichkeit, neue und unterschiedliche Regelungen im räumlich überschaubaren Bereich eines Landes zu erproben und dadurch politischen Wettbewerb zu eröffnen, geeignet sein kann, Fortschritte im gesamten Bundesgebiet einzuleiten und durchzusetzen.

4 Lösungsalternativen

Ausgehend von dem Leitgedanken, dem Bund die Gesetzgebungszuständigkeiten zu erhalten oder zu eröffnen, die er in absehbarer Zeit benötigt, um seine Aufgaben zu erfüllen, aber zugleich auch den Bereich der eigenen Gesetzgebungskompetenzen der Länder zu festigen und vor einer Aushöhlung zu schützen, hat die Kommission eine Reihe von Modellen geprüft.

4.1 Neuverteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten

Einer ersten Modellgruppe war das Ziel gemein, ein neues Gleichgewicht zwischen Bundes- und Landesgesetzgebung zu schaffen, das den gegenwärtigen und künftig absehbaren Erfordernissen besser entspricht, und dieses dann gegen eine neue Aushöhlung besser abzusichern. Dies bedingt eine gewisse Erweiterung der Bundeskompetenzen „auf Vorrat", verbunden mit einem Ausgleich für die Länder. Damit sollten künftige weitere Verfassungsänderungen im Kompetenzbereich mindestens entbehrlicher werden.

4.1.1 Generalklausel zugunsten des Bundes

Am weitesten ging der Vorschlag, die Enumeration der Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes durch eine Generalklausel zu ersetzen. Diese „horizontale" Erweiterung der Bundeskompetenzen sollte durch einen Enumerativkatalog ausschließlicher Landeszuständigkeiten begrenzt und „vertikal" durch eine Beschränkung der Intensität der Regelungsbefugnisse des Bundes ausbalanciert werden.

Der Vorschlag ging davon aus, daß die Zuständigkeitsvermutung des Artikels 70 GG durch die Staatspraxis und die heutige Gewichtsverteilung der Gesetzgebungskompetenzen de facto bereits umgekehrt worden ist. Eine Anpassung der Verfassung an die Verfasssungswirklichkeit habe jedoch den Vorteil der Flexibilität, weil neue Anpassungen der Kompetenzverteilung an die Entwicklung entbehrlich würden. Der unverzichtbare Restbestand eigener Gesetzgebungsbefugnisse der Länder werde politisch wirksamer geschützt, wenn er in seinem — relativ geringen — Umfang durch den Enumerativkatalog sichtbar gemacht werde.

An die Stelle der „horizontalen" Beschränkung des Bundesgesetzgebers auf einzeln benannte Zuständigkeitsbereiche, die sich in der Vergangenheit als nicht sehr wirksam erwiesen habe, solle eine „vertikale" Beschränkung der Regelungsintensität treten. Immer dann, wenn es vertretbar erscheine, für bestimmte Bereiche wie für einzelne Regelungen innerhalb eines Bereichs, solle der Bundesgesetzgeber lediglich die großen politischen Grundsatzentscheidungen treffen und den Landesgesetzgebern die Ausfüllung der Einzelheiten und die Durchführung im Rahmen der Richtlinien des Bundes überlassen. Damit solle zugleich ein Beitrag zur Entlastung des Bundesgesetzgebers von Detailregelungen zugunsten der politisch wichtigen Grundentscheidungen geleistet werden. Ferner sollten den Landtagen neue Aufgaben übertragen werden. Außerdem solle der Vorschlag die in der Vergangenheit üblichen ständigen Ad-hoc-Änderungen der Verfassung aus Gründen notwendiger Kompetenzverlagerungen auf den Bund überflüssig machen.

Die Kommission konnte sich allerdings nicht zu einem so radikalen Bruch mit der deutschen bundesstaatlichen Tradition entschließen, wie ihn insbesondere die Umkehr der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsvermutung und die Schaffung einer Generalklausel zugunsten des Bundes bedeutet hätten. Wenn in Zukunft wirklich neue Kompetenzverlagerungen notwendig würden, sollten Verfassungsänderungen in Kauf genommen werden. Vor allem konnten die Zweifel an der Möglichkeit, die vorgeschlagenen beiden Gegengewichte hinreichend wirksam auszugestalten, nicht ausgeräumt werden. Die Diskussion der in Betracht kommenden Bereiche ergab vielmehr, daß sowohl die Zahl der ausschließlichen Landeszuständigkeiten als auch die der Möglichkeiten für eine Beschränkung des Bundesgesetzgebers auf bloße Grundsatz- oder Richtlinienentscheidungen nicht ausreichen würden, um als echter Ausgleich für den Kompetenzgewinn des Bundes gelten zu können. Eine vollständige Erfassung und präzise Umschreibung der in zahlreiche „Inseln" aufgespaltenen Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder würde zudem auf unüberwindliche technische Schwierigkeiten stoßen.

4.1.2 Generalklausel nur für Richtliniengesetze

Eine schwächere Variante des erstgenannten Vorschlages wollte die Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder und die Enumeration der Bereiche beibehalten, in denen der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung zu Vollregelungen befugt sein sollte, ihm aber zusätzlich für die übrigen Bereiche eine Generalklausel für Grundsatz- oder Richtliniengesetze einräumen.

Dieser Vorschlag wurde mit Rücksicht auf die Schwierigkeit der Auswahl, welche Bereiche im ganzen aus dem Katalog der Vollregelungsbefugnisse ausgeschieden und der Grundsatz- oder Richtlinienkompetenz zugeschlagen werden sollten, zugunsten

der unter Abschnitt 5 dargestellten Lösung verworfen.

4.1.3 Bundeskompetenz für neue Aufgaben

Ähnliches gilt für die noch schwächere Variante, die ebenfalls das bestehende System der Kompetenzverteilung grundsätzlich beibehalten, dem Bund aber die Regelungsbefugnis für neue Aufgaben zuweisen wollte. Darunter wurden sowohl völlig neu entstehende Aufgaben als auch alte verstanden, die in eine neue Bedeutung hineingewachsen wären. Sinn dieser teilweisen Aufhebung der Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Landesgesetzgebung sollte es sein, eine flexible Möglichkeit zu schaffen, um neue Entwicklungen erforderlichenfalls bundesgesetzlich regeln zu können, ohne daß es einer Verfassungsänderung bedürfte.

Dieser Vorschlag scheiterte schon an der Unmöglichkeit, den Bereich der „neuen Aufgaben" hinreichend exakt zu definieren, zumal es sich nur um solche „neuen" Aufgaben handeln sollte, die ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers erforderten.

4.1.4 Bereinigung der Kompetenzkataloge

Eine vierte Möglichkeit war, überhaupt nichts am System der Kompetenzverteilung zu ändern und nur die Kompetenzkataloge der Artikel 73 bis 75 GG zu bereinigen und den gegenwärtigen und künftigen Notwendigkeiten anzupassen. Um aus der gefährlichen Nähe der Minimalschranke des Artikels 79 Abs. 3 GG zu kommen und Raum für einen notwendigen oder notwendig werdenden Kompetenzzuwachs des Bundes zu schaffen, sollten möglichst viele Bereiche, in denen aus heutiger Sicht eine Regelungsbefugnis des Bundes nicht mehr oder nicht so dringend erschien, in die Zuständigkeit der Landesgesetzgeber zurückgeführt werden.

Dieser an sich einleuchtende Weg erwies sich aus zwei Gründen nicht als gangbar: Einmal gibt es kaum einen in den Enumerativkatalogen aufgeführten Bereich von einigem Gewicht, der sich im ganzen für eine Überführung in die Landeszuständigkeit eignen würde; in Betracht kommen allenfalls Teilbereiche. Abgesehen davon, daß auch diese Teilbereiche nicht zu einer nennenswerten Gewichtsverlagerung führen, würden die ohnehin schon außerordentlich detaillierten Kataloge dadurch nur noch unübersichtlicher.

Zum anderen erschienen die praktischen Schwierigkeiten und vor allem die politisch-psychologische Hürde der Aufsplitterung einer Rechtseinheit, an die sich Bürger und Gerichte gewöhnt haben, zugunsten neuer Rechtsgrenzen zwischen den Ländern kaum überwindbar.

4.2 Selbstkoordinierung der Landesgesetzgebung

Ein anderer Weg zu größerer Rechtseinheit ohne Erweiterung der Bundeskompetenzen wäre eine stärkere Selbstkoordinierung der Landesgesetzgebung. Zu diesem Zweck könnte entweder die „Dritte Ebene" der Landesminister- bzw. Ministerpräsidentenkonferenzen institutionalisiert und durch Einführung eines (eventuell qualifizierten) Mehrheitsprinzips wirksamer gemacht werden, oder man könnte dem Bundesrat als „Länderrat" die Aufgabe übertragen, übereinstimmendes Landesrecht durch (qualifizierte) Mehrheitsbeschlüsse zu setzen.

Dieser Vorschlag fand in der Kommission kaum Befürworter. Der beträchtliche Souveränitätsverlust der überstimmten Länder wurde als Widerspruch zu den Grundprinzipien des Bundesstaates abgelehnt. Vor allem würde der Vorschlag allenfalls die in den Ministerkonferenzen oder im Bundesrat vertretenen Länderregierungen (der jeweiligen Mehrheit) stärken, die Gesetzgebungsbefugnisse der Landtage dagegen schwächen. Sofern die bundeseinheitlichen Landesgesetze überhaupt noch von den Landtagen zu beschließen wären, sähen sich diese Parlamente in eine Ratifizierungssituation gedrängt, in der sie lediglich die Alternative des Ja- oder Neinsagens hätten. Läge die Beschlußfassung dagegen endgültig beim Bundesrat, so wären allein die Länderregierungen beteiligt, wenn man nicht den Bundesrat völlig umgestaltete. Dies aber lehnt die Kommission aus anderen Gründen ab (siehe Kapitel 7 „Der Bundesrat: Zusammensetzung und Aufgaben" Abschnitt 3). Die Kommission war schließlich der Auffassung, anstatt den klaren zweistufigen Aufbau des Bundesstaates durch eine verfassungsrechtliche Institutionalisierung einer Koordinationsebene zu verfälschen, sei es ehrlicher und zweckmäßiger, im Falle der Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelung ein Bundesgesetz zu erlassen.

4.3 Stärkung der Länderrechte im Gesetzgebungsverfahren

Der dritte Weg, das notwendige und wahrscheinlich weiter wachsende Übergewicht des Bundes in der Gesetzgebung auszugleichen, wäre eine stärkere verfahrensmäßige Beteiligung der Länder an der Bundesgesetzgebung. Die in Artikel 79 Abs. 3 GG geforderte „grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung" sollte danach auf die Weise gesichert werden, daß ein Weniger an eigener Gesetzgebung der Länder durch ein Mehr an Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung ersetzt würde. Schließlich ging es darum, wenigstens den Bestand an Gesetzgebungskompetenzen der Länder stärker gegen eine Aushöhlung zu sichern.

4.3.1 Stärkung der Rechte des Bundesrates

Eine Möglichkeit dafür wäre es, die Rechte des Bundesrates zu stärken. Am weitesten ging der Vorschlag, sämtliche Bundesgesetze an seine Zustimmung zu knüpfen. Andere Vorschläge sahen die Zustimmung oder wenigstens die Einführung verstärkter, nur durch qualifizierte Mehrheiten des Bundestages überwindbarer Einspruchsrechte des Bundesrates bei solchen Bundesgesetzen vor, durch die der Bund eine bisher von den Ländern ausgeübte Kompetenz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung in Anspruch nähme.

Eine starke Minderheit der Kommission verfolgte längere Zeit hindurch die Frage einer Verstärkung der Einspruchsrechte des Bundesrates bei der Inanspruchnahme von konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen in verschiedener Weise. Sie ging dabei davon aus, daß der Bund von der Möglichkeit, konkurrierende Gesetzgebungsbefugnisse in Anspruch zu nehmen, nur in dem erforderlichen Umfang Gebrauch machen sollte. Die bundesgesetzlichen Entscheidungen hierüber bestimmten Gegenstand und Umfang der Gesetzgebungskompetenzen der Länder. Die Frage, ob der Bundesgesetzgeber dabei einen zweckmäßigen Ausgleich der zentralen und regionalen Belange finde, könne innerhalb eines breiten politischen Ermessensbereichs, wie ihn Artikel 72 (neu) einräume, nur vom Bundesgesetzgeber selbst beantwortet werden. Abstimmung und Ausgleich föderativer Aspekte kämen im Bundesstaat durch das Zusammenwirken von Bundesrat und Bundestag zustande. Je nach der Nähe zum föderativen Interessenbereich steigere sich die normale Einspruchsbefugnis des Bundesrates bis zum absoluten Veto. Bei der Inanspruchnahme konkurrierender Gesetzgebungskompetenzen durch den Bund lägen die Voraussetzungen einer Steigerung vor. Es sei daher systemkonform, dem Bundesrat bei der Inanspruchnahme von konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnissen durch den Bund eine angemessene Qualifizierung seiner normalen Einspruchsbefugnis einzuräumen. Zudem habe sich auch das Bundesverfassungsgericht gehindert gesehen, die Schwächung der Länderkompetenzen im Einzelfall nachzuprüfen.

Demgegenüber vertrat die Mehrheit der Kommission die Ansicht, im Streit um Kompetenzen sei der Bundesrat in besonderer Weise als Vertreter der Länderinteressen in der Lage einer „Gegenpartei" zum Bundestag und könne daher nicht die letzte Entscheidung haben. Dadurch würden auch die Gewichte im Zuordnungssystem der beiden Gesetzgebungsorgane wesentlich verändert. Nach Artikel 77 Abs. 1 GG würden die Bundesgesetze allein „vom Bundestag beschlossen", während die Verfassung dem Bundesrat nur ein vom Bundestag überstimmbares Einspruchsrecht einräume, soweit sie ihm nicht selbst ein Zustimmungsrecht zuweise. Ferner widerspreche es dem parlamentarischen System des Grundgesetzes, wenn die Gesetzgebung des Bundestages, der aus allgemeinen unmittelbaren Volkswahlen hervorgegangen sei und dessen Mehrheit ein Gesetzgebungsprogramm durchzusetzen in der Lage sein müsse, mit dem sie vom Wahlvolk der Bundesrepublik beauftragt worden sei, an die Zustimmung eines anderen Bundesorgans gebunden wäre, das im föderativen Verfassungssystem eine andere demokratische Legitimation habe. Schließlich könne der der Begründung des Zustimmungserfordernisses zugrunde liegende Gedanke, die Verletzung wichtiger Länderinteressen, hier nicht gelten.

Über diese Meinungsverschiedenheiten hinweg war sich die Kommission darin einig, daß jede Verstärkung des Einflusses des Bundesrates kein echter Ausgleich für einen Kompetenzverlust der Länder in der Gesetzgebung sein kann. Abgesehen davon, daß die Länder im Bundesrat dem Mehrheitsprinzip unterworfen sind, beruht ihre Legitimation zur Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes letzten Endes auf dem Gewicht ihrer eigenen Zuständigkeiten. Schwindet dies, so wird auch jene Legitimation in Frage gestellt. Zudem käme ein Machtzuwachs des Bundesrates allein den Landesregierungen zugute, während der Kompetenzverlust vor allem die Landtage trifft.

4.3.2 Beteiligung der Landtage an der Bundesgesetzgebung

Dem zuletzt genannten Einwand trug die Variante Rechnung, die Landtage unmittelbar an der Bundesgesetzgebung zu beteiligen — entweder an allen Gesetzen, durch die der Bund eine bisher von den Ländern ausgeübte Kompetenz in Anspruch nimmt, oder an allen Grundgesetzänderungen bzw. mindestens an solchen, durch die den Ländern zugunsten des Bundes eine Kompetenz entzogen wird. In jedem Falle sollte ein solches Gesetz nur in Kraft treten, wenn eine einfache oder qualifizierte Mehrheit der Landtage ihm zugestimmt hätte.

So sehr der Gedanke, die Kompetenzübertragung durch ein Mitwirkungsrecht der unmittelbar betroffenen Landtage zu legitimieren, zunächst einleuchtet, so sehr überwiegen nach Überzeugung der Kommission dann doch die Nachteile. Eine Beteiligung der Landtage am Erlaß einfacher Bundesgesetze wurde wegen der Schwerfälligkeit des Verfahrens und der häufig nicht tragbaren zeitlichen Verzögerung aufgegeben. Außerdem bezweifelte die Kommission, daß die Landtage auf diese Weise wirklich einen Entscheidungsraum gewönnen, weil die Landesregierungen sich schon vorher im Bundesrat, mindestens im ersten Durchgang, festgelegt hätten und die Regierungsmehrheit des Landtags kaum bereit sein würde, die von ihr getragene Landesregierung zu desavouieren.

Der letzte Gedanke gilt auch für Verfassungsänderungen, bei denen dem Verzögerungsargument ein geringeres Gewicht beizumessen wäre. Der Kommission erschien es sinnvoller, durch eine Verlängerung der Sechswochenfrist des Artikels 76 Abs. 2 Satz 2 GG für verfassungsändernde Gesetze die Voraussetzung dafür zu schaffen, daß die Landtage vor einer Stellungnahme ihrer Landesregierung im Bundesrat selbst Einfluß auf diese Stellungnahme nehmen können (siehe Abschnitt 5.7).

Im übrigen würde eine Duplizierung der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung, einmal durch den Bundesrat und zum anderen durch die Landtage, Stellung und Zuständigkeitsbereich des Bundesrates in Frage stellen. An dem Monopol des Bundesrates gemäß Artikel 50 GG für die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung sollte daher nicht gerüttelt werden.

5 Kommissionsvorschläge

Die Kommission hat schließlich mit breiter Mehrheit den gebotenen Interessenausgleich in folgenden Vorschlägen gefunden:

a) Dem Bund wird ermöglicht, in sämtlichen Bereichen des nunmehr zusammengefaßten Katalogs der bisherigen konkurrierenden Vollregelungs- und Rahmenkompetenzen, wenn und soweit es erforderlich ist, einheitliches Bundesrecht zu setzen.

b) Der eigene Gesetzgebungsbereich der Länder wird durch eine Konkretisierung und Verschärfung der Bedürfnisklausel des Artikels 72 Abs. 2 GG sowohl hinsichtlich der Materie als auch hinsichtlich jeder einzelnen Norm und ihrer Regelungsintensität besser gegen eine Aushöhlung gesichert.

c) Der Landesgesetzgebung wird das neue Feld der Ausfüllung von Richtliniengesetzen des Bundes in den Fällen erschlossen, in denen die Bedürfnisprüfung ergibt, daß derartige Richtlinien des Bundes ausreichen.

d) Das Bundesverfassungsgericht wird in die Pflicht genommen, die Einhaltung der Bedürfnisklausel und damit den Kompetenzbereich der Länder zu schützen.

e) Künftige Gesetze des Bundes in den Bereichen der bisherigen Rahmenkompetenz, die die Länderinteressen besonders stark berühren, werden an die Zustimmung des Bundesrates geknüpft.

f) Das Einspruchsrecht des Bundesrates gemäß Artikel 77 Abs. 4 GG in dem Fall, daß der Einspruch von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundesrates eingelegt wird, wird verstärkt.

g) Bei Vorlagen zur Änderung des Grundgesetzes wird die Frist, innerhalb deren der Bundesrat im ersten Durchgang Stellung zu nehmen hat, von sechs Wochen auf drei Monate verlängert, um den Landtagen die Möglichkeit zu geben, durch rechtlich zwar unverbindliche, politisch aber wirksame Empfehlungen die Stimmabgabe ihrer Länderregierungen zu beeinflussen.

Insgesamt zielen diese Vorschläge darauf ab, die Möglichkeiten der Bundesregierung flexibler als bisher einzusetzen und „horizontal" zu erweitern, sie aber „vertikal" auf die unbedingt erforderlichen Regelungen zu beschränken, um der Landesgesetzgebung unterhalb der Bedürfnisschwelle des Bundes einen möglichst weiten gesetzgeberischen Ausfüllungsspielraum zu lassen. Die Einhaltung dieser Schwelle soll durch das Bundesverfassungsgericht, in eingeschränktem Maße auch durch den Bundesrat — mit Zweidrittelmehrheit — abgesichert werden. Die Kommission hat damit eine Reihe von Elementen der von ihr geprüften und abgelehnten Lösungsalternativen übernommen: die „horizontale" Erweiterung der Bundeszuständigkeiten durch Zusammenfassung der Kataloge der Artikel 74, 74 a und 75 GG in Verbindung mit der „vertikalen" Beschränkung der Regelungsintensität durch die Verschärfung der Bedürfnisklausel und die Einführung der Richtliniengesetze aus dem in Abschnitt 4.1.1 beschriebenen Modell, eine allerdings geringfügige Bereinigung der Kompetenzkataloge (Abschnitt 4.1.4), eine gewisse Stärkung der Rechte des Bundesrates (Abschnitt 4.3.1) und eine verbesserte Beteiligung der Landtage an Grundgesetzänderungen durch Verlängerung der Beratungsfrist des Bundesrates (Abschnitt 4.3.2).

5.1 Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder

Die Vermutung des Artikels 70 GG zugunsten einer Zuständigkeit der Länder, soweit dem Bund nicht ausdrücklich Gesetzgebungsbefugnisse verliehen werden, soll unverändert erhalten bleiben.

5.2 Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes

5.2.1 Grundsatz

Das gleiche gilt für das Institut der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes und für die Möglichkeit, die Länder durch Bundesgesetz in diesem Bereich zur Gesetzgebung zu ermächtigen (Artikel 71 GG). Diese Ermächtigung dient der notwendigen Flexibilität, auch wenn davon bisher nur geringer Gebrauch gemacht worden ist.

5.2.2 Katalog

Die im Katalog des Artikels 73 GG aufgeführten Bereiche müssen sämtlich in der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes bleiben. Die Kommission hat auch ihre ursprüngliche Absicht, den Katalog redaktionell zu straffen und begrifflich dem heutigen Verständnis anzupassen, fallengelassen, weil sie befürchtete, daß die Ersetzung traditionell gebräuchlicher und „eingefahrener" Begriffe durch neue möglicherweise zu einer Rechtsunsicherheit führen könnte.

Auf der anderen Seite schlägt sie auch nur in einem Ausnahmefall vor, eine Materie aus der konkurrierenden in die ausschließliche Bundeskompetenz zu überführen, nämlich das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer aus Artikel 74 Nr. 4 GG nach Artikel 73 Nr. 3 (neu). Der Vorschlag, der aus der Länderkommission Verfassungsreform stammt, beruht auf der aktuellen Notwendigkeit, angesichts der Bedeutung des Gastarbeiterproblems und der Möglichkeit der Einschleusung ausländischer Terroristen dieses Rechtsgebiet einheitlich für das ganze Bundesgebiet zu regeln und selbst Sonderregelungen der Länder in „Nischen" der Gesetzgebung auszuschließen.

Auch die Tatsache, daß der Bund in einer Reihe von Bereichen des Artikels 74 GG seine Gesetzgebungsbefugnis ausgeschöpft hat, vermochte die Kommission nicht davon zu überzeugen, daß diese Bereiche deshalb in die ausschließliche Bundeskompetenz überführt werden sollten. Einmal konnte sie nicht ausschließen, daß auch in diesen Bereichen vereinzelt noch landesrechtliche „Inseln" bestehen und bestehen bleiben sollten, und zum anderen erschien ihr keinesfalls sicher, daß der heutige Rechtszustand in jedem Falle auch in Zukunft aufrechterhalten werden muß. Der Bundesgesetzgeber wird bei etwaigen Novellierungen nach dem Vorschlag der Kommission zu Artikel 72 Abs. 2 bis 4 (neu) zu prüfen haben, ob er wirklich im bisherigen Um-

fang an Vollregelungen festhalten muß oder ob nicht bestimmte Teilbereiche und -regelungen der Landesgesetzgebung überlassen werden können.

5.3 Neufassung der Bedürfnisklausel des Artikels 72 GG

Der Vorschlag der Kommission, Artikel 72 Abs. 2 GG durch die neuen Absätze 2 bis 4 zu ersetzen, stellt den Kern der Neuregelung dar. Abgesehen von seinem Hauptzweck, der sinnvollen Lösung des Ausgleichs zwischen den gesamtstaatlichen Notwendigkeiten und der Sicherung der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder gegen eine Aushöhlung, ist er als wichtiger Beitrag zur Parlamentsreform in dem Sinne zu verstehen, daß er, richtig angewandt, Bundestag und Bundesrat von zahlreichen Detailregelungen entlasten und ihnen Zeit für die großen Grundsatz- und Richtlinienentscheidungen verschaffen soll. Die Neuregelung soll nach dem Willen der Kommission allgemein, also auch im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung über die Landes- und Kommunalsteuern nach Artikel 105 Abs. 2 GG gelten. Im einzelnen wird dazu auf Kapitel 12 „Finanzverfassung" Abschnitt 3.2 verwiesen.

5.3.1 Artikel 72 Abs. 2 (neu): Bedürfnis für ein Bundesgesetz

Die Neufassung des Absatzes 2 hat zum Ziel, das Erfordernis des Bedürfnisses nach bundesgesetzlicher Regelung einer Materie zu verschärfen und durch eine Konkretisierung justitiabler zu machen. Während der Bund bisher „das Gesetzgebungsrecht (hat), soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil" eine Regelung durch Landesgesetz untunlich ist oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit sie erfordert, soll der Bund zukünftig „zur Gesetzgebung befugt (sein), wenn und soweit" bestimmte Ziele „nur durch eine bundesgesetzliche Regelung zu erreichen" sind. An die Stelle des relativ weiten Ermessensbegriffs eines Bedürfnisses soll also das Erfordernis treten, daß das Ziel ausschließlich durch ein Bundesgesetz gesichert werden kann.

Unter den relevanten Zielen soll die Wirtschaftseinheit unverändert erhalten bleiben. Da die Rechtseinheit nicht mehr wie bisher statisch („Wahrung der Rechtseinheit") begriffen wird, sondern als permanente Zielvorstellung („zu erreichen"), mußte sie eingeschränkt werden, weil sonst jedes Bundesgesetz damit begründet werden könnte, nur dadurch könne die Rechtseinheit auf diesem Gebiet erreicht werden. Deshalb kann es nicht auf die Rechtseinheit schlechthin, sondern nur auf „die für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderliche Rechtseinheit" ankommen. Dieser qualifizierende und einschränkende Begriff wurde an die Stelle der nach Meinung der Kommission wenig geglückten Formulierung der „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" gesetzt: Weder gibt es einheitliche Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, die gewahrt werden könnten, noch ist ihre Einheitlichkeit oder Gleichartigkeit ein realistisches oder auch nur wünschbares Ziel. Angesichts der tatsächlich vorhandenen Ungleichartigkeit der Lebensverhältnisse konnte nur auf eine Zielvorstellung abgestellt werden, aber auch nur auf die Gleichwertigkeit, nicht auf die Gleichartigkeit.

Als drittes Ziel wird die geordnete Entwicklung des Bundesgebietes genannt und damit ein Begriff eingeführt, der eine auf das Ganze gerichtete, mit der verfassungsmäßigen Ordnung abgestimmte und den künftigen Notwendigkeiten Rechnung tragende Zielsetzung enthält und der notwendigen Dynamik Raum läßt.

Neben diesen drei positiven Zielen erschienen die beiden negativen Kriterien der Nummern 1 und 2 des Absatzes 2 entbehrlich; Nummer 2 wird ohnehin schon durch den von Rechtsprechung und Lehre entwickelten und allgemein anerkannten Verfassungsgrundsatz der Bundestreue abgedeckt.

5.3.2 Artikel 72 Abs. 3 (neu): Bedürfnis für die Einzelregelung

Neu und die Worte „soweit ... erforderlich" verdeutlichend ist der vorgeschlagene Absatz 3, der den Bundesgesetzgeber verpflichtet, auch dann, wenn die Bedürfnisse nach Absatz 2 zur bundesgesetzlichen Regelung einer Materie bejaht werden, bei jeder einzelnen Regelung eines Gesetzes zu prüfen, ob sie nach Gegenstand und Ausmaß zur Erreichung der genannten Ziele wirklich erforderlich ist, und sie, wenn immer vertretbar, der Landesgesetzgebung zu überlassen. Der Vorschlag geht von der Erfahrung aus, daß Bundesgesetze häufig über das notwendige Maß hinaus mit Detailregelungen befrachtet werden, die ohne weiteres einer unterschiedlichen Ausgestaltung durch die Länder überlassen werden könnten, oft sogar sollten, damit sich im Wege der Erprobung und des Wettbewerbs die in der Praxis zweckmäßigste Regelung herausbilden und bewähren kann. Die Fassung des Vorschlages ist bewußt zwingend gehalten: „sind ... zu beschränken", „erforderlich sind", „ist ... zu überlassen". Es handelt sich dabei um unbestimmte Rechtsbegriffe, nicht um Ermessensspielräume.

Was die Steuern im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes auf den Gebieten der Landes- und Kommunalsteuern anbelangt (Artikel 105 Abs. 2 GG), so ist die Kommission der Meinung, daß die leitenden Gesichtspunkte, wie sie in Abschnitt 5.3.1 erläutert sind, auch die bundeseinheitliche Regelung der näheren Einzelheiten der Besteuerung rechtfertigen (Kapitel 12 „Finanzverfassung" Abschnitt 3.2, vorletzter und letzter Absatz).

5.3.3 Artikel 72 Abs. 4 (neu): Richtliniengesetze

Absatz 4 bezieht sich auf einen Unterfall des Absatzes 3, der offenläßt, in welcher Form „das weitere" der Landesgesetzgebung zu überlassen ist: durch Schweigen über Details, über die nähere Ausgestaltung oder die Durchführung; durch Rahmenregelung wie bisher nach Artikel 75 GG oder durch Richtliniengesetz, dessen Adressat nicht die Bürger, sondern die Landesgesetzgeber sind. Wenn von diesen drei Möglichkeiten nur die letzte aus-

drücklich genannt wird, soll damit zum Ausdruck kommen, daß der Verfassungsgeber, wenn er der Kommission folgt, besonderen Wert auf diese Möglichkeit legt, weil sie die Verantwortung der Länder für landesrechtliche Regelungen der in Frage stehenden Materien unterstreicht und sie zugleich in die Pflicht nimmt, diese Verantwortung im Interesse des Staatsganzen innerhalb einer bestimmten Frist wahrzunehmen.

Formales Vorbild dafür waren die Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften, die ebenfalls, um für den Bürger verbindlich zu werden, einer Ausfüllung durch innerstaatliches Recht bedürfen. Nach Artikel 189 Abs. 3 des EWG-Vertrages ist die Richtlinie „für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel". Das Richtliniengesetz des Bundes muß innerhalb einer angemessenen Frist von den Ländern in unmittelbar geltendes Recht umgesetzt werden. Die Kommission hat auf die Empfehlung verzichtet, daß für den Fall, daß das Land innerhalb der Frist seine Gesetzgebungskompetenz nicht wahrnimmt, der Bund bundesrechtliche Regelungen mit Geltung für das jeweilige Bundesland im Wege der Ersatzvornahme trifft. Eine solche perfektionistische Regelung erschien unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Bundestreue überflüssig, weil gegebenenfalls durch Einschaltung des Bundesverfassungsgerichts (eventuell durch einstweilige Anordnung) die Einhaltung der gesetzten Frist sichergestellt werden kann, zumal auch das Gesetzgebungsverfahren im Bund einen gewissen Zeitraum erfordern würde.

5.4 Sicherung der Bedürfnisklausel

5.4.1 Bundesverfassungsgerichts- oder Bundesratslösung

Artikel 72 Abs. 5 (neu) sieht ausdrücklich vor, daß bei einem etwaigen Streit über die Frage, ob ein Bundesgesetz die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 und 3 (neu) erfüllt, das Bundesverfassungsgericht entscheidet. Die große Mehrheit der Kommission war sich einig in der Analyse, daß die Wirkungslosigkeit der Bedürfnisklausel des Artikels 72 Abs. 2 GG entscheidend auf dem Fehlen einer Sanktion beruhe. Umstritten war aber, ob diese Sanktion dem Bundesverfassungsgericht oder dem Bundesrat überlassen werden sollte. Über die Argumente für und wider einer „Bundesratslösung" ist oben unter Abschnitt 4.3.1 berichtet worden. Für das Bundesverfassungsgericht spricht, daß dies die einzige zur Überwachung der Einhaltung dieser Verfassungsschranke in Betracht kommende Instanz ist, die nicht selbst als Partei am Streit beteiligt ist. Allerdings ist ein wirksamer Schutz des Gesetzgebungsrechts der Länder durch das Bundesverfassungsgericht nur bei einer konkreteren Fassung der Voraussetzungen für die Bundesgesetzgebung möglich. Gegen eine „Bundesverfassungsgerichtslösung" spricht, daß die vorgeschlagene Neufassung des Artikels 72 GG zwar durchgängig unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, die einer gerichtlichen Auslegung zugänglich sind, diese Auslegung, also die Entscheidung über eine Inanspruchnahme einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz, aber schon wegen des notwendigerweise geringen Bestimmtheitsgrades dieser Begriffe doch einer politischen Entscheidung gleichkommt. Es wurde geltend gemacht, daß das föderative Interesse an einem wirksamen Schutz der Gesetzgebungskompetenzen der Länder sich nicht in der Rechtsfrage erschöpfe, ob der Bundesgesetzgeber die unbestimmten Rechtsbegriffe richtig angewandt habe, sondern daß es einen zweckmäßigen Ausgleich der unitarischen und der föderativen Interessen erfordere. Unter diesen Gesichtspunkten wurde es nicht für vertretbar angesehen, diesen Ausgleich dem Bundesgesetzgeber — zu dem der Bundesrat gehört — vorzuenthalten und ihn dem Bundesverfassungsgericht zu überlassen. Ähnliche Erwägungen hatten auch dieses Gericht bewogen, sich bei Entscheidungen über die geltende Bedürfnisklausel Selbstbeschränkung aufzuerlegen.

Nachdem jedoch die Bundesratslösung in der Kommission keine Mehrheit fand, andererseits die Notwendigkeit einer Prüfungsinstanz allgemein anerkannt wurde, nahm die Kommission es in Kauf, dem Bundesverfassungsgericht diese Aufgabe trotz ihres politischen Charakters zu übertragen. Dazu trug die Erkenntnis bei, daß schon heute viele seiner Zuständigkeiten politische Entscheidungen erfordern.

Allerdings konnte sich die Kommission nicht dazu verstehen, dem Bundesrat eine „kompetenzwahrende Einspruchsbefugnis" zu geben. Über einen derartigen Einspruch mit der Begründung, die Vorausetzungen des Artikels 72 (neu) lägen nicht vor, hätte das Bundesverfassungsgericht — auf Antrag der Bundesregierung oder des Bundestages — noch während des Gesetzgebungsverfahrens entscheiden müssen. Dies wäre nach Ansicht der Kommission eine zu frühe Einschaltung des Bundesverfassungsgerichts gewesen und hätte unter Umständen zu einer erheblichen Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens geführt. Das Bundesverfassungsgericht soll daher wie auch sonst erst nach Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens tätig werden können.

Die vorgeschlagene Fassung des Absatzes 5 wird ergänzt durch einige Verbesserungen der Position des Bundesrates in Artikel 74 Abs. 2 (neu) (Abschnitt 5.5.3), Artikel 76 Abs. 2 (neu) (Abschnitt 5.7) und Artikel 77 Abs. 4 (neu) (Abschnitt 5.6).

5.4.2 Artikel 72 Abs. 5 (neu) — Bundesverfassungsgerichtslösung

Der Sinn des Absatzes 5 liegt vor allem in dem Appell an das Bundesverfassungsgericht („entscheidet"), seine Wächterfunktion über die Einhaltung der Schranken der Absätze 2 und 3 wahrzunehmen; eine Garantie dafür, daß das Gericht dies auch tut, kann die Neufassung nicht geben. Die formelle Zuständigkeit ergibt sich schon heute aus Artikel 93 GG, insbesondere aus Absatz 1 Nr. 1 und 2. Satz 2 des Vorschlages soll klarstellen, daß Artikel 93 GG vollen Umfangs aufrechterhalten bleibt, daß also insbesondere die Möglichkeit, das verfassungsmäßige Zustandekommen eines Bundesgesetzes im Verfahren über eine Verfassungsbeschwerde gemäß

Nummer 4 a oder 4 b oder — über Nummer 5 — im Normenkontrollverfahren gemäß Artikel 100 GG zu prüfen, auch im Hinblick auf den Artikel 72 (neu) nicht beschnitten werden soll.

Absatz 5 nennt als Antragsteller nur den Bundesrat oder ein Land, weil diese die „natürlichen" Kläger in einem Streit darüber sind, ob sich ein Bundesgesetz in den Schranken des Artikels 72 Abs. 2 oder 3 (neu) hält. Auch insoweit gilt jedoch der Vorbehalt zugunsten des Artikels 93 GG, der andererseits insoweit erweitert wird, als Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 GG dem Bundesrat keine Antragsbefugnis zugesteht.

5.5 Einheitlicher Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung

In Konsequenz der in dem Vorschlag zu Artikel 72 Abs. 2 bis 4 (neu) „vor die Klammer" gezogenen Prüfungspflicht, inwieweit jede einzelne Regelung eines Gesetzes durch den Bundesgesetzgeber mit unmittelbarer Wirkung für den Bürger, als Richtlinie für den Landesgesetzgeber oder überhaupt nicht (und daher allein durch die Länder) erlassen werden sollte, faßt der vorgeschlagene Artikel 74 (neu) die Kataloge der bisherigen Artikel 74, 74 a und 75 GG zusammen. Die Kommission hat dabei in Kauf genommen, daß die Materien des Artikels 75 GG künftig nicht mehr einer verfassungsrechtlichen vertikalen Begrenzung unterliegen, sondern nur noch den allgemeinen Beschränkungen des Bundesgesetzgebers nach Artikel 72 Abs. 2 und 3 (neu). Bei ihrer Zusammenfassung hat sich die Kommission im wesentlichen auf eine rein redaktionelle Einfügung der verschiedenen Bereiche in den Artikel 74 (neu) ohne inhaltliche Änderungen beschränkt; insoweit wird auf die Ausführungen in Abschnitt 5.2.2 verwiesen.

5.5.1 Straffung des Katalogs

Zu dem neuen einheitlichen Katalog ist zunächst zu bemerken, daß die Nummer 4, wie in Abschnitt 5.2.2 dargelegt, in die ausschließliche Bundeszuständigkeit überführt worden ist. Die einzige redaktionelle Neufassung des Vorschlags dient dem Ziel, den ohnehin reichlich langen Katalog etwas übersichtlicher zu machen. Deshalb wird empfohlen, die bisher in den Nummern 6, 9 und 10 aufgeführten Kriegsfolgelasten ohne inhaltliche Änderung in einer einzigen, der neuen Nummer 6 zusammenzufassen.

Durch diese beiden Maßnahmen wurden die zuletzt 28 Nummern des Artikels 74 GG auf 27 verringert.

5.5.2 Einfügung der Artikel 74 a und 75 GG

Die bisher in den Artikeln 74 a und 75 GG enthaltenen Materien sind an der jeweils passenden Stelle in den Katalog des Artikels 74 (neu) eingefügt worden. Auch dabei war es möglich und zum Teil sogar geboten, den Text zu straffen. Einmal sollte der generelle Vorschlag des Artikels 72 Abs. 2 bis 4 (neu) den Bundesgesetzgeber künftig überall, wo es vertretbar erscheint, auf allgemeine Regelungen zu beschränken, nicht dadurch entwertet werden, daß er in einzelnen Fällen nur für „die allgemeinen Grundsätze" oder „die allgemeinen Rechtsverhältnisse" (Artikel 75 Nr. 1 a und 2 GG) für zuständig erklärt wird; dann hätte die Möglichkeit eines Umkehrschlusses nahegelegen. Zum anderen machte die Wiederzusammenführung der Rechtsvorschriften für die im Dienste der Länder usw. stehenden Personen den größten Teil des bisherigen Artikels 74 a GG überflüssig.

Die bisherigen Artikel 74 a und 75 Nr. 1 GG sind jetzt in Artikel 74 Nr. 26 (neu) zusammengefaßt. Artikel 75 Nr. 1 a GG ist in Artikel 74 Nr. 13 (neu), Artikel 75 Nr. 2 GG in Artikel 74 Nr. 27 (neu), Artikel 75 Nr. 3 GG in Artikel 74 Nr. 17 (neu) und 25 (neu), Artikel 75 Nr. 4 GG ebenfalls in Artikel 74 Nr. 25 (neu) sowie in Nr. 18 (neu), und schließlich Artikel 75 Nr. 5 GG in Artikel 74 Nr. 2 (neu) aufgenommen worden.

Angemerkt sei noch, daß die Kommission vorschlägt, anstelle des Begriffs „Körperschaften des öffentlichen Rechtes" in Artikel 75 Nr. 1 GG in Artikel 74 Nr. 26 (neu) „juristischen Personen des öffentlichen Rechtes" zu formulieren, weil unstreitig ist, daß darunter z. B. auch Anstalten fallen. Diese terminologische Klarstellung erfordert entsprechende Anpassungen in Artikel 73 Nr. 8 und Artikel 87 Abs. 2 und 3 GG.

Insgesamt sind damit die Artikel 74, 74 a und 75 GG in 27 fortlaufenden Nummern des neuen Artikels 74 zusammengefaßt worden.

5.5.3 Artikel 74 Abs. 2 (neu): Zustimmung des Bundesrates

Die Kommission hielt den in Artikel 74 a GG enthaltenen Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Bundesrates mit Rücksicht darauf, daß eine bundesrechtliche Regelung des Rechts der im öffentlichen Dienst der Länder Beschäftigten bis in materielles Landesverfassungsrecht hineinreicht, für unverzichtbar. Deshalb war es erforderlich, der Neufassung des Artikels 74 GG einen zweiten Absatz dieses Inhalts anzufügen. Andererseits erschien auch wegen des Eingriffs in die traditionelle Kulturhoheit der Länder bzw. in ihr besonderes Interesse an der Raumordnung ein entsprechender Zustimmungsvorbehalt für weitere Materien geboten, die der Bund heute lediglich rahmenrechtlich, nach dem Kommissionsvorschlag unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 und 3 (neu) aber auch voll regeln können soll. Mit unterschiedlichen Mehrheiten empfiehlt die Kommission daher, für alle Gesetze, die Gegenstände der bisherigen Artikel 74 a und 75 GG betreffen — mit Ausnahme des Jagd-, Melde- und Ausweisrechts —, das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates vorzuschreiben.

Auf der anderen Seite hielt die Kommission einen Zustimmungsvorbehalt bei Gesetzen für Bundesbeamte, die von entsprechenden Regelungen für Landesbeamte abweichen, wie bisher in Artikel 74 a Abs. 3 GG vorgesehen, für entbehrlich. Sie war der Auffassung, daß derartigen Abweichungen das eigene Interesse des Bundes, der Grundsatz der Bundestreue und der Gleichheitssatz des Artikels 3

GG entgegenstehen, unabhängig davon aber der Bundesgesetzgeber auch den politischen Sogeffekt zugunsten entsprechender Regelungen für die Landesbeamten werde berücksichtigen müssen.

Der Wegfall der Artikel 74 a und 75 GG erforderte schließlich eine redaktionelle Anpassung des Vorbehalts für bundesrechtliche Regelungen für Landesrichter in Artikel 98 Abs. 3 GG zugunsten von Gesetzen nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 26 (neu).

Unbeschadet dieser Erweiterung der Zustimmungsbefugnis des Bundesrates wurde der Vorschlag gemacht, dieses Zustimmungsrecht auf diejenigen Regelungen eines Gesetzes zu beschränken, die die Zustimmungspflicht begründen. Damit sollte die vom Grundgesetz nicht beabsichtigte Möglichkeit, den „an sich" nicht zustimmungsbedürftigen Inhalt von Bundesgesetzen durch Versagung der Zustimmung für zustimmungspflichtige Nebenregelungen zu Fall zu bringen, in Zukunft verhindert werden. Die Kommission griff diesen Vorschlag nicht auf, teils, weil er als zu starker Eingriff in die Rechte des Bundesrates erschien, teils, weil der Bundestag es schon heute in der Hand hat, den zustimmungsbedürftigen Teil in die Form eines besonderen Gesetzes zu kleiden. Sieht er davon ab, so geht er von der Einheit des Gesetzes aus, die wegen der damit verbundenen Schwierigkeiten im Gesetzgebungsverfahren und bei der Verkündung auch nicht aufgelöst werden sollte.

5.6 Qualifizierter Einspruch des Bundesrates

Wie erwähnt, schlägt die Kommission zu Artikel 77 Abs. 4 GG vor, daß ein Einspruch des Bundesrates, der von zwei Dritteln seiner Stimmen beschlossen worden ist, nicht mehr wie bisher von einer relativen, sondern nur von einer absoluten Zweidrittelmehrheit des Bundestages überstimmt werden kann. Dieser Vorschlag berichtigt die dem Rang eines Gesetzgebungsorgans wie des Bundesrates nicht angemessene Anomalie, daß ein mit einer qualifizierten Mehrheit gefaßter Beschluß durch eine formal geringer qualifizierte Mehrheit des Bundestages zurückgewiesen werden kann. Er stellt die Gleichheit zu dem in Artikel 77 Abs. 4 Satz 1 GG geregelten Fall her, in dem ein mit absoluter Mehrheit des Bundesrates beschlossener Einspruch zu seiner Überwindung ebenfalls einer absoluten Mehrheit im Bundestag bedarf. Es soll jetzt durchgängig der Satz gelten, daß ein mit qualifizierter Mehrheit gefaßter Beschluß des Bundesrates nur mit der gleichen qualifizierten Mehrheit des Bundestages zurückgewiesen werden kann. In dem verfassungsrechtlich bedeutsamen Fall, daß zwei Drittel der Stimmen des Bundesrates, in aller Regel also Länder unterschiedlicher parteipolitischer Vertretung, ein Gesetz ablehnen, sollte im Bundestag ebenfalls nur eine breite Mehrheit unter Einbeziehung mindestens von Teilen der Opposition den Einspruch überstimmen können. In der politischen Praxis werden die Fraktionen des Bundestages ohnehin bei Beschlüssen über die Zurückweisung eines Einspruchs des Bundesrates für eine möglichst vollständige Präsenz sorgen, so daß der Unterschied zwischen einer relativen und einer absoluten Zweidrittelmehrheit nicht besonders ins Gewicht fallen wird.

5.7 Fristverlängerung für Verfassungsänderungen

In den Zusammenhang der Gesetzgebung gehört schließlich noch der Vorschlag der Kommission, dem Artikel 76 Abs. 2 GG einen neuen Satz 4 anzufügen, der die Sechswochenfrist für die Stellungnahme des Bundesrates im ersten Durchgang auf drei Monate verlängert, sofern es sich um eine Vorlage zur Änderung des Grundgesetzes handelt. Motiv dieser Empfehlung war der Gedanke, daß es sinnvoll sei, den Länderparlamenten Gelegenheit zu geben, sich — wenn auch nicht mit allen Gesetzesvorlagen, über die im Bundesrat die Länder mitzubeschließen haben, so mindestens doch — mit Vorlagen zur Verfassungsänderung so rechtzeitig zu befassen, daß sie zu einer echten Prüfung und zu einer Meinungsäußerung oder Empfehlung in der Lage sind, die die jeweilige Landesregierung bei ihrer Meinungsbildung berücksichtigen könnte und müßte. Verfassungsänderungen beeinflussen häufig die rechtliche oder tatsächliche Kompetenzlage der Länder und insbesondere der Landtage; selbst dort, wo dies nicht der Fall ist, greifen sie dennoch so tief in die „wirklichen politischen Machtverhältnisse" ein, daß die Stellungnahmen der Länderregierungen im Bundesrat nur gewinnen können, wenn sie sich auf ausdrückliche Empfehlungen ihrer Landtage stützen. Wenn eine Landesregierung im Ausnahmefall einmal von der Empfehlung des Landtages abweichen sollte, müßte sie dies dann überzeugend begründen.

Einer echten Einflußnahme der Landtage auf das Abstimmungsverhalten der Länderregierungen im Bundesrat stehen heute weniger verfassungsrechtliche als vielmehr technische Gründe entgegen, vor allem die Unmöglichkeit, sich innerhalb der kurzen Frist zwischen dem tatsächlichen Zugang einer Vorlage bei den Landesministerien und ihrer Prüfung und der Entscheidung des Landeskabinetts im normalen parlamentarischen Geschäftsgang einschließlich Ausschußberatung, Fraktionssitzung und Plenardebatte eine fundierte eigene Meinung bilden zu können. Den Landtagen diese Zeit zu verschaffen und damit einen Anreiz zu geben, sie auch zu nutzen, ist das Ziel dieses Vorschlages.

Sondervotum

zu Abschnitt 5.4 „Sicherung der Bedürfnisklausel“

von Landtagspräsident Dr. Lemke
Prof. Dr. Barbarino
Ministerialdirigent a. D. Dr. Held
Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
Direktor Leidinger
Ministerialdirigent Prof. Dr. Schreckenberger

1 Abweichende Vorschläge

Die Kommission hat es als eines ihrer Hauptziele angesehen, die staatliche Eigenständigkeit der Länder und damit insbesondere die Gesetzgebungskompetenzen der Länderparlamente zu sichern. Die beschlossene Neufassung des Artikels 72 in Verbindung mit Artikel 77 Abs. 4 Satz 2 ist nach unserer Auffassung nicht geeignet, zur Verwirklichung dieses Zieles hinreichend beizutragen. Wir meinen, daß eine Lösung der Problematik nur über eine weitergehende Stärkung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates möglich ist. Hierzu stellen wir folgende Alternativen zur Diskussion:

— In Artikel 72 (neu) wird folgender Absatz 3 a eingefügt:

Bundesgesetze nach Absatz 2, die über Richtlinien für die Landesgesetzgebung hinausgehen, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Die Zustimmung kann nur mit der Begründung versagt werden, daß die Voraussetzungen der Absätze 2 und 3 nicht gegeben sind.

— In Artikel 72 (neu) wird folgender Absatz 3 a eingefügt:

Dem Bund steht das Gesetzgebungsrecht nach den Absätzen 2 und 3 nicht zu, wenn der Bundesrat dem mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln seiner Mitglieder widerspricht.

— Artikel 77 GG wird folgender Absatz 5 angefügt:

Begründet der Bundesrat im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung den Einspruch damit, daß das Gesetz sich nicht auf Richtlinien für die Landesgesetzgebung beschränkt und die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 und 3 nicht erfüllt sind, kann der Bundestag den Einspruch nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder zurückweisen.

2 Begründung

2.1

Die Grenze zwischen den Gesetzgebungsbefugnissen des Bundes und der Länder steht im konkurrierenden Gesetzgebungsbereich faktisch weitgehend zur Disposition der Bundesgesetzgebung. Die föderative Balance verlangt, daß der Bund von der Möglichkeit, nach Artikel 72 GG gesetzgeberische Zuständigkeiten durch Bundesgesetz in Anspruch zu nehmen, nur in einem Mindestmaß Gebrauch macht. Dies gilt um so mehr, als der Umfang der Gesetzgebungskompetenzen der Länder in der Vergangenheit zunehmend vermindert worden ist. Daher sollte alles geschehen, um der Landesebene einen den Anforderungen des Artikels 79 Abs. 3 GG genügenden Mindestbestand an gesetzgeberischen Kompetenzen zu sichern. Die bundesgesetzlichen Entscheidungen über die Inanspruchnahme von konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten bestimmen Gegenstand und Umfang der gegesetzgeberischen Landeskompetenzen. Sie sind daher von besonderer föderativer Bedeutung. Die Kommission hat dies durch den Versuch einer Straffung der materiellen Voraussetzungen für die gesetzgeberischen Entscheidungen über die Inanspruchnahme unterstrichen.

Der Bundesgesetzgeber trifft seine Entscheidungen im Rahmen des Artikels 72 GG nach pflichtgemäßem Ermessen. Seine Ermessensentscheidung ist das Resultat aus vielschichtigen Abwägungen, die von politischen Wert-, Ziel- und Zweckvorstellungen und der Bewertung zukünftiger Entwicklungen geprägt werden. Der Bundesgesetzgeber hat danach bei seinen Entscheidungen einen breiten Ermessensspielraum.

An dieser Situation werden die von der Kommission beschlossenen neuen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme einer Kompetenz durch den Bund nichts ändern.

Artikel 72 Abs. 2 (neu) verwendet — wie Artikel 72 Abs. 2 Nr. 3 GG — die unbestimmten Rechtsbegriffe der Rechtseinheit und der Wirtschaftseinheit. Das neue Merkmal der „geordneten Entwicklung des Bundesgebietes" ist in gleichem Maße unbestimmt. Eine Konkretisierung wird durch das übergreifende Ziel der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" nicht erreicht. Der Vorteil der Neuformulierung in Artikel 72 Abs. 2 (neu) kann letztlich nur darin gesehen werden, daß einerseits die bisherigen, sachlich wenig ergiebigen und praktisch kaum relevanten Nummern 1 und 2 des Absatzes nicht übernommen wurden und die bisherige Nummer 3 des Artikels 72 Abs. 2 GG eine sprachlich bessere Fassung erhielt.

Artikel 72 Abs. 3 (neu) verlangt vom Bundesgesetzgeber, sich auf diejenigen Regelungen zu beschränken, „die erforderlich sind, um die ... Ziele (die des Artikels 72 Abs. 2 [neu]) zu erreichen". Damit werden nach unserer Auffassung ebenfalls keine gegenüber dem geltenden Rechtszustand präziseren rechtlichen Schranken gesetzt. Auch nach Artikel 72 Abs. 2 GG hat der Bund das Gesetzgebungsrecht nur, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht.

2.2

Das föderative Interesse an den Entscheidungen des Bundesgesetzgebers erschöpft sich nicht in der Frage, ob die Grenzen des Ermessensspielraumes eingehalten sind. Darüber zu entscheiden, ist und bleibt Sache des Bundesverfassungsgerichts. Von Interesse ist darüber hinaus vor allem die Frage, ob der Bundesgesetzgeber bei seinen Entscheidungen die föderativen und unitarischen Interessen eingehend gewürdigt und zweckmäßig ausgeglichen hat. Die föderative Balance hängt von der Zweckmäßigkeit dieses Ausgleichs ab, d. h. von der Summe der einzelnen Ausgleichsentscheidungen bei der Inanspruchnahme von konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen.

Die Zweckmäßigkeit und Ausgewogenheit einer Entscheidung des Bundesgesetzgebers läßt sich nur kontrollieren, wenn seine politischen Überlegungen und Wertungen unter dem Gesichtspunkt des Ausgleichs unitarischer und föderativer Interessen im einzelnen nachvollzogen und beurteilt werden. Würde dies einer neutralen Stelle außerhalb der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe übertragen, so müßte diese insoweit an die Stelle des Bundesgesetzgebers treten, eine Lösung, die die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit und damit die Eigenständigkeit der gesetzgebenden Gewalt in diesem Punkte aufheben würde. Sollte das Bundesverfassungsgericht diese zentrale Stelle sein, so widerspräche das seiner Aufgabe, Recht zu sprechen; außerdem wäre es damit sachlich überfordert. Der Sinn einer föderativen Ordnung, politische Fragen von föderativer Bedeutung in einer Auseinandersetzung zwischen den unitarischen und föderativen Kräften auf politischer Ebene zu entscheiden, bliebe bei einer solchen Lösung unerfüllt.

Im Einklang hiermit hat sich das Bundesverfassungsgericht bislang äußerste Zurückhaltung auferlegt, wenn es über die Einhaltung der durch Artikel 72 Abs. 2 GG gezogenen Grenzen zu judizieren hatte. Es hat sich darauf beschränkt zu prüfen, ob der Bundesgesetzgeber die unbestimmten Rechtsbegriffe des Artikels 72 Abs. 2 Nr. 3 GG im Prinzip zutreffend ausgelegt und den dadurch bezeichneten Rahmen eingehalten hat (siehe Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 1, 264 [272 f.]; 2, 213 [224 f.]; 10, 234 [245]; 13, 230 [233 f.]; 26, 338 [382 f.]; 33, 224 [229]; 34, 9 [21, 39]). Die von der Kommission beschlossene Neufassung des Artikels 72 GG wird hieran nichts ändern. Die in Artikel 72 Abs. 5 (neu) vorgesehene Kompetenz ist bereits in Artikel 93 GG enthalten. Die Bedeutung der neuen Vorschrift kann nur in einem Appell an das Bundes-

verfassungsgericht liegen, sich im Zusammenhang mit Artikel 72 Abs. 2 und 3 (neu) seiner Wächterfunktion bewußt zu sein. Die Auffassung der Kommission, Artikel 72 Abs. 5 (neu) werde das Bundesverfassungsgericht veranlassen, aus seiner nach unserer Ansicht aus der Natur der Sache gegebenen Reserve herauszutreten, erscheint uns nicht begründet.

Die Frage nach der Zweckmäßigkeit eines Ausgleichs föderativer und unitarischer Interessen bei der Inanspruchnahme von konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnissen läßt sich nach alledem nur im Gesetzgebungsverfahren selbst beantworten. Hierauf ist das bundesstaatliche Gesetzgebungsverfahren durch seine föderative Komponente angelegt: Abstimmung und Ausgleich föderativer und unitarischer Aspekte kommen in der Bundesrepublik durch das gesetzgeberische Zusammenwirken von Bundestag und Bundesrat zustande. Die normale Mitwirkungsbefugnis des Bundesrates steigert sich bei gesetzgeberischen Entscheidungen von besonderem föderativen Interesse bis zur Zustimmungskompetenz, die praktisch — wie im bundesstaatlichen Zweikammersystem als Normalfall — auf ein Einvernehmen zwischen Bundestag und Bundesrat hinausläuft.

Die föderative Bedeutung der Inanspruchnahme konkurrierender Gesetzgebungsbefugnisse durch den Bund erfordert eine Stärkung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates. Diese Notwendigkeit hat auch die Mehrheit der Kommission gesehen. Die von ihr beschlossene Neufassung in Artikel 77 Abs. 4 Satz 2 (neu) reicht jedoch in diesem Zusammenhang nicht aus. Es bedarf einer weiteren Absicherung durch eine der oben in Abschnitt 1 des Sondervotums formulierten Alternativen.

Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger hat erklärt, daß er nur die letzte der drei in Abschnitt 1 des Sondervotums dargestellten Alternativen zur Diskussion gestellt sehen möchte.

Sondervotum

zu Abschnitt 4.1 „Neuverteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten“

von Senator a. D. Dr. Heinsen

I. Vorschlag eines Artikels 72 a (neu)

(1) Abweichend von Artikel 72 Abs. 1 können die Länder im Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung eine bundesgesetzliche Regelung durch Landesgesetz ersetzen oder ergänzen, wenn nicht der Bundestag innerhalb von drei Monaten nach Zuleitung Einspruch erhebt.

(2) Landesgesetze nach Absatz 1 werden dem Bundestag und der Bundesregierung durch den Präsidenten der Volksvertretung des Landes zugeleitet. Dabei sind die Vorschriften des Bundesrechts, von denen abgewichen wird oder die ergänzt werden, ausdrücklich zu nennen. Das Landesgesetz wird frühestens zwei Wochen nach Ablauf der in Absatz 1 genannten Frist wirksam.

II. Begründung

Im Kommissionsbericht wird ausgeführt, daß die Möglichkeit, neue Regelungen im räumlich überschaubaren Bereich eines Landes zu erproben und dadurch einen politischen Wettbewerb zwischen den Ländern und Parteien zu eröffnen, ein hervorragender Motor des Fortschritts im gesamten Bundesgebiet sein kann.

Diese Möglichkeit wird in dem weiten Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung durch die Sperrwirkung des Artikels 72 Abs. 1 GG ausgeschlossen, wenn und soweit der Bund auf einem Gebiet von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat. Sogenannte Experimentierklauseln wie z. B. in § 5 b des Deutschen Richtergesetzes in der Fassung vom 19. April 1972 (Bundesgesetzblatt I S. 713), die diese Sperrwirkung für bestimmte Regelungen ausdrücklich aufheben, sind

eine seltene Ausnahme und werden es aller Voraussicht nach auch bleiben (oder sogar bleiben müssen).

Wenn sich nun — wie häufig — in einem Lande aus der Erfahrung mit der Anwendung eines Bundesgesetzes der politische Wille zu einer Reform ergibt, die Zweckmäßigkeit dieser Reform aber ohne praktische Erprobung nicht sofort allgemein anerkannt wird und daher eine generelle Novellierung des Gesetzes nicht zu erwarten ist, kann es sinnvoll sein, die Erprobung im Bereich eines Landes zu ermöglichen. Aus diesem Grunde wird vorgeschlagen, den Ländern das Recht zu geben, in Abweichung von Artikel 72 Abs. 1 GG und des Grundsatzes des Artikels 31 GG, daß Bundesrecht Landesrecht bricht, durch Landesgesetz eine im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung erlassene bundesgesetzliche Regelung abzuändern oder zu ergänzen. Allerdings muß der Bundesgesetzgeber berechtigt sein, die Änderung zu verhindern, wenn übergeordnete Gesichtspunkte dagegen stehen.

Ein derartiges Einspruchsrecht könnte dem Bundesgesetzgeber insgesamt, also Bundestag und Bundesrat gemeinsam, zustehen. Es wird jedoch vorgeschlagen, es dem Bundestag allein zu übertragen. Der Bundesrat ist, auch wenn er Bundesorgan und nicht „Ländervertretung" ist, in erster Linie dazu bestimmt, Gesichtspunkte und Interessen der Länder in den Gesetzgebungsprozeß einzubringen. Seine Mitwirkung würde daher bei einem Interessengegensatz zwischen dem reformwilligen Land und den Allgemeininteressen häufig, wenn auch nicht immer, de facto die Landesinteressen gegenüber dem Bundestag verstärken, dem in erster Linie aufgetragen ist, das Gesamtinteresse zu wahren. Vor allem könnte ein echtes Mitwirkungsrecht des Bundesrates die Durchsetzung der Allgemeininteressen komplizieren und damit erschweren, weil dann Regelungen für den Fall unterschiedlicher Stellungnahmen von Bundestag und Bundesrat, die Einschaltung des Vermittlungsausschusses und Bestimmungen über eine etwaige Überstimmbarkeit der Stellungnahme des Bundesrates durch den Bundestag erforderlich würden. Der Vorschlag geht daher davon aus, daß das Einspruchsrecht allein dem Bundestag zusteht und demgemäß auch unüberwindbar ist.

Ebensowenig erscheint es angemessen, in einem möglichen Interessenstreit zwischen zwei gesetzgebenden Körperschaften — dem Bundestag und einem Landtag — der Bundesregierung eine Entscheidungsbefugnis zuzusprechen; selbstverständlich steht es ihr jedoch frei, dem Bundestag ihre Stellungnahme bekanntzugeben oder Anträge zu stellen.

In dem vorgeschlagenen Artikel 72 a ist daher vorgesehen, daß der Präsident der Volksvertretung des Landes das Gesetz des Landtages dem Präsidenten des Bundestages zuleitet und mit dieser Zuleitung eine Einspruchsfrist von drei Monaten in Lauf setzt. Legt der Bundestag Einspruch ein, so kann das Landesgesetz nicht verkündet werden und nicht in Kraft treten; wird kein Einspruch eingelegt, so kann das Landesgesetz verkündet werden und frühestens zwei Wochen nach Ablauf der Einspruchsfrist in Kraft treten, sofern es nicht einen späteren Tag des Inkrafttretens bestimmt.

Sondervotum

zu Abschnitt 5.4 „Sicherung der Bedürfnisklausel"

von Prof. Dr. Stern

Die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern weist nach der geltenden Regelung folgenden neuralgischen Punkt auf: Artikel 72 Abs. 2 GG hat durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine wirksame Beschränkung des „Bedürfnisses nach bundesgesetzlicher Regelung" gebracht, weil das Gericht diese Frage bis auf den Fall des Ermessensmißbrauchs im wesentlichen nicht als justitiabel angesehen hat (siehe Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 2, 224 f.; 4, 127; 10, 245; 13, 233; 33, 229; 34, 39). Die Länder haben aus diesem Grunde keinen Schutz gegen eine überhandnehmende Bundesgesetzgebung erlangt.

Dieses Ergebnis steht nicht mit den Intentionen des Verfassungsgebers bei Schaffung des Artikels 72 Abs. 2 GG im Einklang. Auch kann der vorgenannten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zugestimmt werden; denn sie übersieht, daß es gerade das föderalistische Prinzip war, das der Verfassungsgerichtsbarkeit wesentliche Impulse verliehen hat, und daß das Grundgesetz bei Ausgestaltung der föderativen Ordnung von einer umfassenden Justitiabilität in diesem Bereich ausgegangen ist (siehe Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2, 3, 4; Artikel 84 Abs. 4 Satz 2, Artikel 126 GG). Die Rechtsprechung zu Artikel 72 Abs. 2 GG steht in einem unaufgeklärten Widerspruch zu den Urteilen, die den Begriff „Rahmenvorschriften" in Artikel 75 GG als Rechtsbegriff qualifizieren (siehe Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 4, 127 ff.; 7, 41 f.; 8, 193) oder die „Bundestreue" als justitiabel erklären (Nachweise bei Leibholz-Rinck, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rdnr. 4 ff. zu Artikel 20 GG), ja sogar im Verhältnis zwischen Bund und Ländern „Stil und procedere" gerichtlich beurteilen (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 12, 255). Die Rechtsprechung zu Artikel 72 Abs. 2 GG mußte zwangsläufig die Länder veranlassen, stärker über den Bundesrat auf den Inhalt der Bundesgesetze einzuwirken und damit ihren Schutz in einer nachhaltigen Betonung der im Grundgesetz vorgesehenen Zustimmungsvorbehalte des Bundesrates zu suchen mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen.

Dementsprechend hat in der Kommission auch eine qualifizierte Minderheit für eine Entscheidung etwaiger Streitfragen nicht durch das Bundesverfassungsgericht, sondern durch eine stärkere Einschaltung des Bundesrates plädiert.

Der Unterzeichnende sieht in der Einschaltung des Bundesverfassungsgerichts die „logische" Instanz für Auseinandersetzungen im Bereich der föderativen Ordnung. Aus diesem Grunde möchte er dem Bundesrat bei nicht zustimmungsbedürftigen Gesetzen neben seinem allgemeinen Einspruchsrecht eine kompetenzwahrende Einspruchsbefugnis gewähren, die der Bundestag nicht einfach überstimmen, sondern die — weil verfassungsrechtlicher Natur — nur nach Einschaltung des Bundesverfassungsgerichts überwunden werden kann. Diese Überlegung sollte am besten als Absatz 5 in Artikel 77 GG aufgenommen werden und folgendermaßen formuliert sein:

> Begründet der Bundesrat seinen Einspruch damit, daß die Voraussetzungen des Artikels 72 für ein Bundesgesetz nicht gegeben seien, so hat das Bundesverfassungsgericht auf Antrag des Bundestages festzustellen, ob sich der Bund bei der Inanspruchnahme seiner Gesetzgebungsbefugnisse an die Grenzen des Artikels 72 gehalten hat. Solange die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht ergangen ist, darf über den Einspruch des Bundesrates nach den Absätzen 3 und 4 nicht vom Bundestag entschieden werden.

Sondervotum

zu Abschnitt 5.5 „Einheitlicher Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung"

von Abgeordnetem Prof. Dr. Klein

Die von der Kommission vorgeschlagene Neukonzeption der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen, insbesondere bestehend in der Beseitigung der Rahmenkompetenz nach Artikel 75 GG und deren Einbeziehung in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, bedeutet eine herbe Einbuße für die Gesetzgebungshoheit der Länder. Diese versucht der Vorschlag der Kommission auf zweierlei Weise wettzumachen:

a) durch die Erweiterung der Zustimmungsbefugnis des Bundesrates auf diejenigen Gesetze, die der Bund im Bereich der Materien der bisherigen Rahmenzuständigkeit erläßt. — Da indessen der Bundesrat ein Verfassungsorgan des Bundes ist, kann eine Erweiterung seiner Befugnisse einen Kompetenzverlust der Länder nicht ausgleichen. Der Vorschlag dürfte eher den Zweck haben, dem Bundesrat die erforderliche Zuständigkeit zu einer derartigen Verfassungsänderung zu erleichtern. Ob indessen eine Erweiterung der Zustimmungsgesetze vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion über die

Rolle des Bundesrates in diesem Bereich ratsam ist, wird auch unter politischen Aspekten füglich zu bezweifeln sein;

b) durch eine Neufassung des Artikels 72 GG, die die Voraussetzungen für den Gebrauch seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit durch den Bund zu verschärfen und diesen außerdem anzuhalten versucht, sich bei seiner legislatorischen Tätigkeit im Bereich des Artikels 74 GG Zurückhaltung aufzuerlegen, sei es, daß er gewisse Bereiche der Landesgesetzgebung beläßt, sei es, daß er sich mit dem Erlaß von Richtlinien für diese begnügt. Die Einhaltung dieser Beschränkungen soll das Bundesverfassungsgericht kontrollieren. — Ich teile die Meinung, die diese Beschränkungen nicht für wirksam erachtet. Einer Wiederholung der für diese Ansicht sprechenden Erwägungen bedarf es an dieser Stelle nicht. Vom Sondervotum von Landtagspräsident Dr. Lemke u. a. unterscheide ich mich jedoch dadurch, daß ich die dort unterbreiteten Vorschläge für geeignet halte, die Gesetzgebung des Bundes über Gebühr zu behindern.

Für mich ergibt sich sohin die Schlußfolgerung, daß die Lösung der Kommission — auch wenn sie durch die Übernahme eines der Vorschläge von Landtagspräsident Dr. Lemke ergänzt würde — keine nennenswerte Verbesserung der bestehenden Rechtlage darstellt. Diese durch jene zu ersetzen, besteht daher meines Erachtens keine triftige Veranlassung.

Liste der Kommissionsdrucksachen zu Kapitel 9 „Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen"

030	20. 3. 1972	Grundsätzliche Probleme einer Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen	Sekretariat
032	4. 2. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Senator Dr. Heinsen
zu 032 (1)	4. 4. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Abgeordneter Dr. Dichgans
zu 032 (2)	20. 4. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
zu 032 (3)	14. 4. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Sekretariat
zu 032 (4)	19. 4. 1972	Synopse zur Frage der Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Sekretariat
zu 032 (5)	20. 5. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Prof. Dr. Böckenförde
zu 032 (6)	9. 6. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Prof. Dr. Stern
zu 032 (7)	15. 6. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Senator Dr. Heinsen, Prof. Dr. Böckenförde, Prof. Dr. Stern
zu 032 (8)	22. 6. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
zu 032 (9)	15. 8. 1972	Vorschläge zur Änderung der Kompetenzkataloge bei der Gesetzgebungszuständigkeit	Abgeordneter Dr. Arndt, Senator Dr. Heinsen
zu 032 (10)	29. 8. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern — Übersicht über die Auffassungen einiger Bundesländer	Sekretariat
zu 032 (11)	30. 8. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Prof. Dr. Barbarino, Staatsgerichtshofpräsident Dr. Hailer, Staatssekretär Hermans, Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger, Staatssekretär a. D. Dr. Rietdorf, Prof. Dr. Kewenig

zu 032 (12)	4. 9. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern — Zusammenfassung der bisherigen Vorschläge	Sekretariat
037	24. 5. 1972	Fragenkatalog zur Probeabstimmung zum Gesetzgebungskompetenzproblem	Prof. Dr. Partsch
050	31. 7. 1972	Zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern	Sekretariat
051	27. 7. 1972	Zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern — Auszug aus Drucksache V/4002 vom 20. 3. 1969	Sekretariat
055 (neu)	15. 10. 1973	Material zur Zustimmungskompetenz des Bundesrates im Gesetzgebungsbereich (Neufassung)	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
058	9. 8. 1973	Zur Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern	Bundesregierung
063	20. 9. 1973	Aktuelle Modelle zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern	Sekretariat
064	8. 10. 1973	Neufassung des Artikels 72 GG	Prof. Dr. Rietdorf, Prof. Dr. Barbarino, Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
069	19. 10. 1973	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 72 GG	Prof. Dr. Barbarino
073	8. 11. 1973	Zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern — Übersicht über den Stand der Beratungen	Sekretariat
zu 073 (1)	23. 1. 1974	Zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern — Übersicht über den Stand der Beratungen	Sekretariat
075	20. 11. 1973	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 75 GG	Staatsgerichtshofpräsident Dr. Hailer, Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger, Prof. Dr. Rietdorf
080	15. 1. 1974	Stand der Beschlußfassung der Unterkommission I zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern	Sekretariat
082	18. 1. 1974	Zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen: Modell A 5 des Zwischenberichts	Prof. Dr. Böckenförde, Senator Dr. Heinsen, Prof. Dr. Stern
zu 082 (1)	18. 1. 1974	Erläuterungen zur Kommissionsdrucksache Nr. 082	Prof. Dr. Böckenförde, Senator Dr. Heinsen, Prof. Dr. Stern
089	27. 2. 1974	Synopse zum Stand der Beratungen über die Gesetzgebungszuständigkeiten	Sekretariat
094	29. 3. 1974	Formulierungsvorschlag zur Neufassung des Artikels 77 Abs. 5 (neu)	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger, Prof. Dr. Rietdorf
095	29. 3. 1974	Formulierungsvorschlag zu Artikel 77 a Abs. 1 (neu), 93 Abs. 1 a (neu) und 100 Abs. 1 Satz 3 (neu)	Senator Dr. Heinsen
096	29. 3. 1974	Formulierungsvorschlag zu Artikel 77 Abs. 6 (neu)	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
098	23. 4. 1974	Zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern — Übersicht über die Beschlußfassung in der Unterkommission I	Sekretariat
zu 098 (1)	29. 5. 1974	Zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern — Übersicht über nicht angenommene Vorschläge	Sekretariat
103	1. 7. 1974	Vorschlag für die Einfügung des Artikels 77 Abs. 5 in das Grundgesetz	Prof. Dr. Stern
104	2. 7. 1974	Vorschlag zur Ergänzung des Artikels 77 GG durch einen Absatz 5	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger

111	20. 9. 1974	Stellungnahme zur Änderung des Artikels 72 Abs. 2 GG	Bundesministerium der Justiz
112	2. 10. 1974	Aufrechterhaltung bestehender Rechtseinheit	Sekretariat
116	20. 10. 1974	Kommissionsvorschläge zu Artikel 72 Abs. 5 (neu), für eine Übergangslösung und zur Beendigung der Wahlperiode	Sekretariat
145	16. 7. 1975	Vorschlag zur Fassung der Gesetzgebungskataloge	Senator a. D. Dr. Heinsen
145 (neu)	13. 10. 1975	Vorschlag zur Fassung der Gesetzgebungskataloge (Neufassung)	Senator a. D. Dr. Heinsen
149	20. 10. 1975	Vorschlag zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern	Ministerialdirigent a. D. Dr. Held, Direktor Leidinger, Landtagspräsident Dr. Lemke
152	7. 11. 1975	Vorschlag zu Artikel 77 Abs. 5 (neu)	Prof. Dr. Barbarino, Ministerialdirigent a. D. Dr. Held, Direktor Leidinger, Landtagspräsident Dr. Lemke, Ministerialdirigent Dr. Schreckenberger

Kapitel 10

Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung

1 Problemstellung

Angesichts der allgemein zu beobachtenden Tendenz zu einer Zuständigkeitsverlagerung auf den Bund und der dadurch begründeten Gefahr einer Aushöhlung des politischen Gewichts der Länder, die die Kommission vielfältig, insbesondere im Bereich der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen, beschäftigt hat, stellte sich die Frage, ob nicht bei der Durchführung der Bundesgesetze und bei den Verwaltungszuständigkeiten ein gewisser Ausgleich gefunden werden könnte, der dem ständigen Machtzuwachs des Bundes entgegenwirkt oder ihm jedenfalls in diesem Bereich Einhalt gebietet.

Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Einrichtung, auf die der Bund gemäß Artikel 24 GG Hoheitsrechte übertragen hat, sind weder Bundes- noch Landesrecht. Soweit sie, wie die Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften, sich nur an die Mitgliedstaaten richten und kein unmittelbar geltendes Recht darstellen, zu ihrer innerstaatlichen Wirksamkeit also noch einer Umformung in nationale Rechtsnormen (des Bundes oder der Länder) bedürfen, richtet sich ihre Ausführung unmittelbar nach den Vorschriften der Artikel 30, 83 ff. GG. Für Rechtsvorschriften, die, wie die Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften, dagegen unmittelbar anwendbares Recht darstellen, fehlt es jedoch an einer Regelung darüber, ob sie vom Bund oder von den Ländern auszuführen sind. Zwar wendet die Staatspraxis in der Regel die Artikel 30, 83 ff. GG analog an, doch ist dies nicht gesichert. Auch fehlt eine Ermächtigung, derartige Rechtsnormen von den Ländern im Auftrage des Bundes ausführen zu lassen.

2 Ergebnis

Die Kommission ist zu dem Ergebnis gekommen, daß die Regelungen des VIII. Abschnittes des Grundgesetzes so ausgewogen sind, daß sich wesentliche Änderungen erübrigen. Die Verwaltungszuständigkeiten des Bundes und seine Eingriffsmöglichkeiten in die Landesverwaltung, die das Grundgesetz vorsieht, erschienen ihr als unverzichtbar. Lediglich in Auswirkung der Kommissionsvorschläge zur Beseitigung der in Artikel 75 GG enumerierten Rahmengesetzgebungskompetenzen schlägt die Kommission vor, Artikel 87 Abs. 3 Satz 1 GG wie folgt zu ergänzen:

„Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden; handelt es sich bei den Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes um die in Artikel 74 Abs. 2 genannten, so bedarf das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates."

Die Kommission hielt es für erforderlich, die entsprechende Anwendung der Bestimmungen über die Ausführung von Bundesrecht auf die Ausführung von Gemeinschaftsrecht ausdrücklich im Grundgesetz zu regeln und darüber hinaus die Möglichkeit einer Bundesauftragsverwaltung vorzusehen, damit den Besonderheiten beim Vollzug dieses Rechtsbereichs Rechnung getragen werden kann. Deshalb schlägt die Kommission folgenden Artikel vor:

„Artikel 90 a (neu)

Für die Ausführung von Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Einrichtung, auf die der Bund gemäß Artikel 24 Hoheitsrechte übertragen hat, gelten die Regelungen für die Ausführung von Bundesgesetzen entsprechend. Sind die Vorschriften hiernach von den Ländern als eigene Angelegenheit auszuführen, so kann durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates abweichend hiervon bestimmt werden, daß sie von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt werden."

3 Probleme der Zuständigkeitsverteilung auf Bund und Länder

Der Kommission lagen zu dem Problemkreis der Zuständigkeitsverteilung Vorschläge vor, die im wesentlichen drei Ziele verfolgten:

a) die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes in die landeseigene Verwaltung nach Artikel 84 GG sollten eingeschränkt werden;

b) die Errichtung neuer Bundesbehörden nach Artikel 87 Abs. 3 GG sollte eingeschränkt werden;

c) die unübersichtlichen Vorschriften über die Bundesverwaltung und die Bundesauftragsverwaltung (Artikel 87 bis 90, 104 a Abs. 3 GG) sollten gestrafft und systematisch geordnet werden, um die Verständlichkeit dieses Abschnitts des Grundgesetzes zu verbessern.

3.1 Die Eingriffsrechte des Bundes in die Landesverwaltung

Ausgangspunkt dieser Überlegungen war, daß das Schwergewicht der Gesetzgebung heute und auch nach den Vorschlägen der Kommission entscheidend beim Bund liegt und liegen wird. Aus Gründen der Machtbalance sollte dafür das Gewicht der Länder im Bereich der Gesetzesdurchführung, die nach Artikel 83 GG grundsätzlich ihre Sache ist, verstärkt werden, indem die Eingriffsrechte des Bundes in die landeseigene Verwaltung reduziert werden. Dadurch sollte zugleich der Mischverwaltung und damit Doppelarbeit, Verzögerungen und einer Aufblähung des Verwaltungsapparates entgegengewirkt werden.

Eine Verringerung des Bundeseinflusses führe allerdings zu einer gewissen Einbuße an der vom Bürger erwarteten Einheitlichkeit in der Anwendung der Bundesgesetze. Diese Einbuße könne jedoch in Kauf genommen werden, weil sie sich durch eindeutig formulierte Gesetze, allgemeine Verwaltungsanordnungen, die Rechtsaufsicht und gegebenenfalls das Weisungsrecht der Bundesregierung in Grenzen halten lasse und weil vor allem der Druck der Öffentlichkeit auf eine Gleichbehandlung und die Kontrolle durch die Rechtsprechung allzu krasse Unterschiede verhindern würden.

3.1.1 Vorschlag

Im einzelnen sah der Vorschlag vor allem vor, Einzeleingriffe des Bundesgesetzgebers in den Behördenaufbau und das Verwaltungsverfahren der Länder im Bereich der landeseigenen Verwaltung nach Artikel 84 Abs. 1 GG durch Streichung der entsprechenden Ermächtigung im letzten Halbsatz dieser Vorschrift auszuschließen. Die Bestimmung der zuständigen Behörden, ihr Aufbau und ihre Organisation sollten also allein Sache der Länder sein. Beim Verwaltungsverfahren wurde dagegen die Notwendigkeit einer gewissen Einheitlichkeit anerkannt. Diese sollte aber nicht wie bisher durch Einzelregelungen jeweils für ein bestimmtes Bundesgesetz, sondern über das heute zulässige Maß hinaus generell erreicht werden. Deshalb sollte dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz für das allgemeine Verwaltungsverfahren eingeräumt werden, damit er durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz sicherstellen könne, daß ein Bundesgesetz sowohl von Bundes- als auch von Landesbehörden nach einheitlichen Verfahrensregeln angewandt wird. Darüber hinaus könnte ein solches Gesetz auch die Anwendung von Landesrecht durch Landes- oder Kommunalbehörden regeln, so daß dann alle Behörden im Bundesgebiet und vor allem die Bürger es nur mit einem einzigen, für Bundes- wie Landesgesetze geltenden Verwaltungsverfahrensrecht zu tun hätten. Eine Nebenwirkung des Vorschlages, das an die Zustimmung des Bundesrates geknüpfte Eingriffsrecht des Bundes in die Landesverwaltung zu beseitigen, wäre eine wesentliche Reduzierung der Zahl der Zustimmungsgesetze. Dies würde die Möglichkeit politischer Konflikte zwischen Bundesrat und Bundestag erheblich vermindern.

3.1.2 Stellungnahme der Kommission

Die Kommission wollte jedoch nicht auf die Möglichkeit verzichten, durch Einzelregelungen jeweils für ein bestimmtes Bundesgesetz die gleichartige Anwendung des Bundesgesetzes in allen Bundesländern sicherzustellen. Sie ging dabei davon aus, daß mit Rücksicht auf das Postulat der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet der gleichartigen Gesetzesdurchführung eine ebensogroße Bedeutung beikomme wie der materiellen Gleichbehandlung durch das Gesetz selbst. Die gleichartige Anwendung einer materiellen Regelung hänge aber oft von der Einhaltung einer auf die Besonderheiten eines Bundesgesetzes abgestimmten besonderen bundesgesetzlichen Verfahrensregelung und von der Bestimmung der zuständigen Behörde ab. Auch bestehe häufig ein untrennbarer Zusammenhang zwischen einer materiellen Regelung und der Regelung des Verfahrens. Im übrigen sei das Zustimmungsrecht des Bundesrates geeignet, aber auch ausreichend, übermäßige Eingriffe des Bundes in den Verwaltungsbereich der Länder zu verhindern.

Eine Zuständigkeit des Bundes für das allgemeine Verwaltungsverfahren reiche nicht aus, zumal unklar bleibe, ob das „allgemeine Verwaltungsverfahren" auch die allgemeinen Regelungen für Sonderbereiche, etwa des Sozialrechts oder des Kommunalrechts, umfasse und weil bei der Vielfalt der Lebensverhältnisse Spezialregelungen meist wichtiger seien als das allgemeine Verfahrensrecht. Der Vorschlag wurde teilweise auch deswegen abgelehnt, weil dem Bund dadurch ein viel stärkerer Eingriff in die Zuständigkeit der Länder, das Verfahren ihrer Behörden bei der Durchführung der Landesgesetze zu bestimmen, ermöglicht werde als nach Artikel 84 Abs. 1 GG, was vor allem für Eingriffe in das Kommunalrecht gilt.

3.2 Die Errichtung neuer Bundesbehörden

3.2.1 Vorschlag

Ein weiterer Vorschlag wollte den gegenwärtigen Bestand der Landesverwaltung dadurch sichern, daß Gesetze über die Errichtung neuer Bundesoberbehörden über den Kreis der bestehenden, enumerativ im Grundgesetz aufgeführten hinaus nach Artikel 87 Abs. 3 GG an die Zustimmung des Bundesrates gebunden werden. Der Vorschlag ging davon aus, daß die Errichtung neuer Bundesbehörden eine Änderung der Verwaltungskompetenzgrenze zwischen Bund und Ländern in sich schließt und eine föderativ bedeutsame politische Ermessensentscheidung des Bundesgesetzgebers voraussetzt. Die organisatorische Abdeckung von Verwaltungsaufgaben des Bundes, die ihm aus der Natur der Sache zuwachsen, auf zentraler Ebene sei hiervon nicht betroffen. Nach einem weiteren Vorschlag sollten Gesetze über die Errichtung neuer Mittel- und Unterbehörden des Bundes, die schon heute durch das doppelte Zustimmungserfordernis — Bundesrat und Mehrheit der Mitglieder des Bundestages — besonders erschwert sind, vollkommen ausgeschlossen werden.

Die Errichtung von Mittel- und Unterbehörden des Bundes hätte dann jeweils einer Verfassungsänderung bedurft. Außerdem sollte die Übertragung von Zuständigkeiten, die bisher nach dem Grundgesetz des Artikels 83 GG den Ländern zustehen, auf bestehende Bundesbehörden allgemein eines Zustimmungsgesetzes bedürfen.

3.2.2 Stellungnahme der Kommission

Zu diesem Vorschlag war die Kommission der Auffassung, daß die geltende Regelung des Artikels 87 Abs. 3 GG ausgewogen sei. Angesichts des Grundsatzes der Allzuständigkeit der Länder nach Artikel 83 GG werde der notwendigen organisatorischen Flexibilität Rechnung getragen. Der Bund werde aber nur ermächtigt, neue Bundesoberbehörden zur Verwaltung wesentlicher Aufgabenbereiche zu errichten, die ihrer Natur nach zur Zentralinstanz gehören. Die bisherige, sehr sparsame Anwendung dieser Ermächtigung gebe auch keinen Anlaß zu der Befürchtung, der Bereich der Bundesverwaltung könne übermäßig ausgeweitet werden, so daß es der zusätzlichen Sicherung durch das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates nicht bedürfe. Die Beseitigung der Möglichkeit, unter gewissen Bedingungen auch Mittel- und Unterbehörden des Bundes zu errichten, zwinge unter Umständen, wenn doch ein Bedarf dafür eintrete, zu einer Verfassungsänderung, selbst wenn die Bedeutung der neuen Behörde eine Verankerung in der Verfassung an sich nicht rechtfertige.

3.2.3 Insbesondere: Neue Bundesbehörden im Bereich der bisherigen Rahmengesetzgebung

Lediglich in einem Teilbereich hält die Kommission es für erforderlich, die Errichtung neuer Bundesoberbehörden an die Zustimmung des Bundesrates zu knüpfen: im Bereich der Gesetze, bei denen der Bund bisher nach Artikel 75 GG nur zum Erlaß von Rahmengesetzen befugt war, nun aber unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 und 3 (neu) im Ausnahmefall auch Vollregelungen erlassen kann. Bisher war strittig, ob eine Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 75 GG dem Bund überhaupt das Recht zur Errichtung einer Bundesoberbehörde gebe. Nach den Vorschlägen der Kommission würde dieses Bedenken entfallen. Da diese Materien überwiegend erhebliche Länderinteressen berühren, will die Kommission schon den Erlaß von Bundesgesetzen in diesen Bereichen nach Artikel 74 Abs. 2 (neu) von der Zustimmung des Bundesrates abhängig machen. Folgerichtig muß daher auch die Errichtung von Bundesbehörden für diesen Bereich an die Zustimmung des Bundesrates gebunden werden. In der Kommission wurde zwar die Auffassung vertreten, das Zustimmungserfordernis des Artikels 74 Abs. 2 (neu) für den Erlaß des Gesetzes erstrecke sich ohne weiteres auch auf eine Bestimmung, die die Errichtung einer Bundesoberbehörde vorsehe, jedoch wurde diese Meinung auch in Zweifel gezogen. Um sicherzugehen, beschloß die Kommission daher eine entsprechende Ergänzung des Artikels 87 Abs. 3 Satz 1 GG.

3.3 Zusammenfassung der Vorschriften über die Bundesverwaltung

3.3.1 Vorschlag

Schließlich diskutierte die Kommission den Vorschlag, die in den Artikeln 87, 87 b Abs. 1, 87 d und

89 GG verstreuten Vorschriften über die Bundesverwaltung — mit Ausnahme der Bundeswehr, Artikel 87 a GG, und der autonomen Bundesbank, Artikel 88 GG — in einer Vorschrift zusammenzufassen, und zwar in einem Artikel 87 Abs. 1 (neu) für alle Bundesbehörden mit eigenem Unterbau, in einem Absatz 1 a (neu) für die Zentralstellen — Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz. In entsprechender Weise sollten die Bundesauftragsverwaltungen aus den Artikeln 87 b Abs. 2, 87 c, 90 und 104 a Abs. 3 GG in einem Artikel 89 (neu) zusammengefaßt werden. Um die bisher in einigen Fällen gegebene Flexibilität zu erhalten, sollte generell die Möglichkeit vorgesehen werden, durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates eine Bundesverwaltung in die Bundesauftragsverwaltung und eine Bundesauftragsverwaltung in die bundeseigene oder landeseigene Verwaltung zu überführen.

Sinn dieses Vorschlags war, durch die Streichung von vier von acht Artikeln und durch eine systematisch klare Gliederung die historisch bedingte Unübersichtlichkeit des VIII. Abschnittes des Grundgesetzes zu bereinigen und damit die Verständlichkeit und Integrationskraft der Verfassung zu stärken.

3.3.2 Stellungnahme der Kommission

Die Kommission hielt eine so weitgehende Zusammenfassung der Vorschriften über die Bundesverwaltung nicht für wünschenswert. Trotz der durch die historische Entwicklung des Grundgesetzes bedingten Aufzählung der verschiedenen Formen der Bundesverwaltung in besonderen Artikeln hat die derzeitige Regelung redaktionell den Vorteil, die Besonderheiten, die mit der Bundesverwaltung und der Bundesauftragsverwaltung im jeweiligen Verwaltungsbereich verbunden sind, im unmittelbaren sachlichen Zusammenhang zu bringen. Außerdem erscheint der mit der Zusammenfassung bewirkte Zusatz an Verwaltungskompetenzen des Bundes von der Sache her nicht erforderlich. Dieses gilt einmal für die Umwandlung der verfassungsrechtlichen Ermächtigung des einfachen Bundesgesetzgebers — mit Zustimmung des Bundesrates — zur Einrichtung des Bundesgrenzschutzes und der Zentralstellen (Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz) als Bundesbehörden in eine unmittelbare Klassifizierung dieser Behörden als bundeseigene Verwaltung. Dieses gilt aber auch für die besondere Ausgestaltung der Bundesverwaltung auf den Gebieten der Bundeswasserstraßen, der Bundesstraßen und der Bundesautobahnen (Artikel 89, 90 GG) im Hinblick auf die enge Verflechtung mit sachlich zusammenhängenden Verwaltungsbereichen der Länder.

3.4 Delegation auf Bundesoberbehörden

Der eben geschilderte Konzentrationsvorschlag sah auch vor, die in den Artikeln 87 b Abs. 2 und 120 a Abs. 1 GG enthaltene Delegationsermächtigung für Befugnisse oberster Bundesbehörden auf Bundesoberbehörden in einem neuen Artikel 85 Abs. 5 generell auf alle Bundesauftragsverwaltungen zu erstrecken. Eine Minderheit der Kommission wollte diesen Teil des Vorschlages isoliert verwirklichen, um mit seiner Hilfe die Ministerialebene von Verwaltungsaufgaben entlasten zu können, die ihrer Natur nach besser von anderen Bundesbehörden erledigt werden.

Die Kommission war jedoch nicht bereit, diesen Teil ohne das — von ihr abgelehnte — Gesamtkonzept zu verwirklichen und damit die Möglichkeit zu schaffen, die unmittelbaren Beziehungen zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen im Bereich der Bundesauftragsverwaltung etwa dadurch zu unterlaufen, daß Weisungsbefugnisse an oberste Bundes- oder Bundesoberbehörden delegiert werden können.

4 Probleme der Ausführung von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaften

4.1 Vollzugskompetenz von Bund und Ländern

Rechtsvorschriften, die eine zwischenstaatliche Einrichtung setzt, auf die der Bund gemäß Artikel 24 GG Hoheitsrechte übertragen hat, also insbesondere die Europäischen Gemeinschaften, sind von den Behörden der Mitgliedstaaten auszuführen. In einem Bundesstaat entsteht dabei das Problem, ob die Ausführung Sache des Bundes oder Sache der Länder und Gemeinden ist.

Derartige Rechtsvorschriften sind weder Bundesnoch Landesrecht, sondern Recht einer anderen Qualität. Das Grundgesetz regelt lediglich die Ausführung von Bundes- und Landesrecht, sagt jedoch nichts über die Verwaltungskompetenz für zwischenstaatliches Recht aus. Soweit derartiges Recht sich nur an die Mitgliedstaaten richtet und zu seiner innerstaatlichen Wirksamkeit noch einer Umformung in nationales Recht bedarf, richtet sich die Zuständigkeit für diese Umformung nach den Regeln des Grundgesetzes für die Gesetzgebungskompetenz; je nach dem sind Bund oder Länder berechtigt und verpflichtet — der Bund als Mitgliedstaat unmittelbar, die Länder mittelbar über den Grundsatz der Bundestreue —, die entsprechenden innerstaatlichen Rechtsnormen zu erlassen. Deren Ausführung folgt dann ebenfalls unmittelbar aus den Vorschriften des Grundgesetzes. Dies gilt z. B. für die Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften und die zu ihrer Verwirklichung erlassenen Rechtsvorschriften des Bundes oder der Länder.

Für unmittelbar verbindliche zwischenstaatliche Rechtsnormen, wie z. B. die Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften, fehlt dagegen eine Bestimmung des Grundgesetzes, ob diese vom Bund oder von den Ländern ausgeführt werden sollen. Um die bundesstaatliche Ordnung soweit wie möglich aufrechtzuerhalten und aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und Effizienz sollte die Ausführung jeweils demjenigen obliegen, der zuständig wäre, wenn es sich um innerstaatliches Recht handelte. Weder sollte allein der Bund noch sollten allein die Länder zuständig sein, sondern der jeweilige Gegenstand bzw. Sachbereich sollte maßgebend sein. Dies bedeutet, daß die Regeln der Artikel 30, 83 ff. GG

entsprechend anzuwenden wären. Die Staatspraxis der Bundesrepublik verfährt bereits weitgehend nach dieser Richtschnur, doch sind auch Zweifel und Meinungsverschiedenheiten aufgetreten, die sich meist an den Finanzierungsfolgen entzündet haben. Um diese Zweifel auszuschließen, empfiehlt die Kommission die Aufnahme einer ausdrücklichen Zuständigkeitsregelung in das Grundgesetz, die die entsprechende Anwendung der für innerstaatliches Recht geltenden Kompetenznormen vorschreibt.

In Fällen, in denen danach eine zwischenstaatliche Rechtsvorschrift von den Ländern auszuführen ist, kann es sich jedoch empfehlen, dem Bund die Weisungs- und Fachaufsichtsrechte der Bundesauftragsverwaltung einzuräumen, damit er die Erfüllung seiner mitgliedschaftlichen Verpflichtungen der Gemeinschaft gegenüber besser sicherstellen kann oder damit er die finanziellen Lasten der Zweckausgaben trägt (Artikel 104 a Abs. 2 GG). Aus diesem Grunde schlägt die Komission in Artikel 90 a (neu) eine entsprechende Ermächtigungsnorm vor, deren Ausnutzung allerdings wie alle derartigen Einbrüche in die normale Kompetenzverteilung des Grundgesetzes eines Gesetzes mit Zustimmung des Bundesrates bedarf.

4.2 Finanzierungskompetenz des Bundes und der Länder

Die Vorschläge zu Artikel 90 a (neu) hängen eng mit den Vorschlägen zu Artikel 104 a Abs. 3 a (neu) zusammen, die die Mitfinanzierungskompetenz des Bundes bei unmittelbaren und mittelbaren Geldleistungsvorschriften der Europäischen Gemeinschaften regeln. Handelt es sich nämlich um einen derartigen Sachbereich, so ergänzen sich die Artikel 90 a Satz 2 (neu) und Artikel 104 a Abs. 3 a (neu) insoweit als die Bundesauftragsverwaltung auch bei Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, die unmittelbar Geldleistungen gewähren und bei denen der Bund weniger als 80 v. H. der Ausgaben trägt (Artikel 104 a Abs. 3 a (neu) in Verbindung mit dem neuen Abs. 3), nach Artikel 90 a Satz 2 (neu) durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates eingeführt werden kann. Bei Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaften, die andere aufgabenbedingte Ausgaben verursachen und vom deutschen Gesetzgeber transformiert werden müssen, kann eine Mitfinanzierungskompetenz nach Artikel 104 a Abs. 3 a Satz 2 und 3 (neu) begründet werden.

Liste der Kommissionsdrucksachen zu Kapitel 10 „Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung“

055 (neu)	15. 10. 1973	Material zur Zustimmungskompetenz des Bundesrates im Gesetzgebungsbereich (Neufassung)	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
142	3. 6. 1975	Vorschläge zur Neufassung der Abschnitte VIII und X des Grundgesetzes „Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung“ sowie „Finanzverfassung“	Senator a. D. Dr. Heinsen
zu 142 (1)	20. 2. 1976	Vorschläge zur Neufassung des Abschnitts VIII des Grundgesetzes „Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung“	Senator a. D. Dr. Heinsen
158	20. 12. 1975	Neufassung von Vorschriften des Abschnitts VIII des Grundgesetzes „Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung“	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
160	12. 1. 1976	Stellungnahme zu Abschnitt VIII des Grundgesetzes „Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung“	Direktor Leidinger

Kapitel 11

Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung

1 Problemstellung und Ergebnis

1.1 Problemstellung

Die Planung staatlicher Aufgaben ist von jeher ein wichtiges Instrument gewesen, mit dem die politisch wirksamen Kräfte Einfluß auf die zukünftige Gestaltung des Staatswesens nahmen. In Zeiten ruhiger und übersichtlicher Entwicklung, in denen die öffentlichen Aufgaben noch einen verhältnismäßig geringen Umfang hatten, war dieses Instrument vergleichsweise einfach zu handhaben. Je mehr sich die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Bürger und Staat, zwischen Individuum und Gruppe, zwischen den einzelnen Gruppen, zwischen der Entfaltung der Wirtschaft und den Gestaltungsmöglichkeiten des öffentlichen Gemeinwesens und letztlich auch zwischen den Staaten untereinander vermehrten, um so notwendiger, zugleich aber auch um so schwieriger wurde die gemeinsame Abstimmung und damit die Planung der Aufgaben. Dabei kommt es darauf an, die politischen Probleme und zu treffenden Entscheidungen sowohl in größeren zeitlichen Zusammenhängen als auch in ihrer zunehmenden sachlichen Verflechtung zu sehen. Es genügt nicht, Ziele zu haben und Programme aufzustellen. Sie müssen auch von den Trägern der öffentlichen Gewalt aufeinander abgestimmt sein und die finanziellen Möglichkeiten berücksichtigen, damit die Ziele, die den Programmen zugrunde liegen, eine hinreichende Chance einer materiellen Realisation haben.

Diese Entwicklung ist in allen modernen Staaten zu beobachten. Sie trifft in besonderem Maße für die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem föderativen Staatsaufbau zu. Bund und Länder teilen sich unter vielfältiger Mitwirkung der kommunalen und funktionellen Selbstverwaltungsträger in die planende Gestaltung der größeren regionalen und funktionellen Bereiche unserer Bundesrepublik. Der Bund muß dabei auf die Einheit des Lebens- und Wirtschaftsraums in seiner Gesamtheit achten; die Länder müssen innerhalb dieses Rahmens ihre eigenen Vorstellungen über ihre Entwicklung verwirklichen können. Nicht zuletzt muß diese staatliche Planung der Aufgaben in den Grenzen der finanziellen Möglichkeiten gehalten und in das Verteilungssystem des bundesstaatlichen Finanzausgleichs eingeordnet werden.

Das demokratische Prinzip verlangt, daß das Parlament den ihm gebührenden Platz in der staatlichen Aufgabenplanung erhält und behauptet. Der Verfassungsgrundsatz des sozialen Bundesstaates macht es erforderlich, daß der Staat über die nötigen effektiven Mittel verfügt, um dem Bürger eine gerechte Teilhabe am Sozialprodukt für die nähere und weitere Zukunft sicherzustellen, eine Aufgabe, die zugleich die Bedingungen für die Ausübung der grundrechtlichen Freiheiten schafft. Die Anforderungen des Rechtsstaates bestimmen dabei die Ausgestaltung der hierfür erforderlichen Planungsinstrumente.

1.2 Ergebnis

Aufbauend auf den Ergebnissen der Finanzreform von 1969 und auf der Grundlage des Planungsmo-

dells der Kommission in ihrem Zwischenbericht von 1972 sowie der daran geübten Kritik ist die Kommission zu folgendem Ergebnis gekommen:

Die bisherigen Kompetenzen des Bundes, gemeinsam mit den Ländern Aufgaben, die für die Entwicklung der Bundesrepublik von Bedeutung sind oder an deren Mitwirkung er ein besonderes konjunkturpolitisches Interesse hat, zu planen und zu finanzieren, sind im Grundsatz beizubehalten. Die verschiedenen Möglichkeiten der Mitfinanzierung des Bundes sind allerdings in einem gemeinsamen Institut von Investitionsbeiträgen zusammenzufassen, das überflüssige Differenzierungen zwischen den bestehenden Mitfinanzierungsarten abschafft, den Bund beweglicher stellt und dabei die Positionen der Länder nach Möglichkeit wahrt. Eine Rahmenplanung zwischen Bund und Ländern, die sich auf Aufgaben des Bundes und der Länder erstreckt, die für die Entwicklung des Bundesgebietes von Bedeutung sind, soll möglich sein. Diese Rahmenplanung soll nicht nur wie heute die Planung einzelner Bereiche für sich, sondern auch eine integrierte Planung ermöglichen. Ihre Konkretisierungsgrenze soll in der Bestimmung der Arten der zu planenden Vorhaben in den einzelnen Planungsbereichen liegen.

Die Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG sollen durch die folgenden Artikel ersetzt werden:

„Artikel 28 a (neu)

(1) Bund und Länder können gemeinsam Aufgaben planen, die für die Entwicklung des Bundesgebietes von Bedeutung sind.

(2) Die gemeinsame Planung ist Rahmenplanung. Die Auswahl der einzelnen Vorhaben, die Einzelplanung und ihre Durchführung bleiben Aufgabe von Bund und Ländern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten.

(3) Die gemeinsame Planung bedarf der Zustimmung des Bundes und der Mehrheit der Länder. Die Volksvertretungen des Bundes und der Länder sind zu beteiligen.

(4) Das Nähere, insbesondere die Auswahl der Planungsbereiche, das Verfahren und die Beteiligung des Bundestages sowie Grundsätze über die Beteiligung der Volksvertretungen der Länder regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Artikel 104 b (neu)

(1) Der Bund leistet an die Länder Finanzbeiträge für besonders bedeutsame Vorhaben der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände)

1. zum Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken,
2. zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

(2) Der Bund kann an die Länder Finanzbeiträge für besonders bedeutsame Vorhaben der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) leisten

1. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums,
2. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

(3) Soweit eine Planung nach Artikel 28 a besteht, haben sich Finanzbeiträge in ihrem Rahmen zu halten.

(4) Der Bund kann ferner zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung an einzelne oder alle Länder sowie an Einrichtungen von überregionaler Bedeutung Finanzbeiträge leisten.

(5) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 und des Absatzes 2 Nr. 1 mindestens die Hälfte der Ausgaben in jedem Land; in den Fällen des Absatzes 2 Nr. 2 soll er die Hälfte der Ausgaben in jedem Land tragen. Der Anteil ist für die Länder einheitlich festzusetzen.

(6) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Vorhaben, regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Das Gesetz kann in besonderen Fällen auch das Verfahren der Auswahl der Vorhaben regeln. Die Aufnahme eines Vorhabens in die Förderung bedarf der Zustimmung des Landes, in dessen Gebiet es durchgeführt wird. Im Falle des Absatzes 4 kann die Regelung auch durch Verwaltungsvereinbarung erfolgen. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten."

Es ist Auffassung der Kommission, daß die zur Durchführung der Artikel 91 a, 104 a Abs. 4 GG erlassenen Gesetze und die zu Artikel 91 b GG ergangenen Verwaltungsvereinbarungen bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Bundesgesetze nach Artikel 28 a Abs. 4 (neu) und Artikel 104 b Abs. 6 (neu) oder bis zum Abschluß von Verwaltungsvereinbarungen nach Artikel 104 b Abs. 6 Satz 4 (neu) weitergelten sollen, bis sie durch Regelungen auf der Grundlage der neuen Verfassungsbestimmungen abgelöst werden. *)

*) Die Vertreter der Bundesregierung haben hierfür eine Übergangsbestimmung im Grundgesetz folgenden Inhalts vorgeschlagen:

Artikel ...

Bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Bundesgesetze nach Artikel 28 a Abs. 4 in Verbindung mit Artikel 104 b Abs. 6 oder bis zum Abschluß von Verwaltungsvereinbarungen nach Artikel 104 b Abs. 6 Satz 4 bleiben die auf der Grundlage der Artikel 91 a, Artikel 91 b und Artikel 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes in der Fassung des Finanzreformgesetzes vom 12. Mai 1969 (Bundesgesetzblatt I S. 359), geändert durch das 27. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 31. Juli 1970 (Bundesgesetzblatt I S. 1161) ergangenen Regelungen unberührt.

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform wollte diese Bestimmung nicht empfehlen, da Übergangsvorschriften Sache des Gesetzgebers sind.

2 Ausgangslage

2.1 Beurteilung der Planungsmöglichkeiten

Einer anfänglichen Distanziertheit dem Planungsgedanken gegenüber folgte nach der konjunkturellen Krise der Jahre 1966/67 eine allseitige Aufgeschlossenheit, die wachsenden Staatsaufgaben, ihre gegenseitigen Verflechtungen, ihre fachlichen Schwierigkeiten und die Sachzwänge in den verschieden Aufgaben- und Finanzierungsbereichen mit der Planung „in den Griff zu bekommen". Die Finanzreform des Jahres 1969 hatte sich zum Ziel gesetzt, die Voraussetzungen hierfür zu schaffen. Die anschließenden Bemühungen, diese Möglichkeiten in die Tat umzusetzen, haben die hochgestimmten Erwartungen auf einen baldigen durchschlagenden Erfolg nicht bestätigt. Verstärkt durch den Eindruck der erneuten Rezession in den Jahren 1974/75 machte sich Vorsicht, wenn nicht sogar eine gewisse Resignation gegenüber einer Planung der staatlichen Aufgaben bemerkbar.

Die Kommission hält eine nüchterne Einstellung zum Problem Planung für sachgerecht. Es ist ebenso falsch, hochgespannte Erwartungen an die Planung zu hegen und zu fördern, wie angesichts der ohne Zweifel vorhandenen Schwierigkeiten eine sinnvolle Planung mit Maßen einem ausschließlichen Pragmatismus zu opfern. Nur eine nüchterne und differenzierte Problemsicht kann deshalb zu realisierbaren Reformansätzen führen. Stets muß dabei beachtet werden, daß die verfassungsrechtliche Fortentwicklung der Planungsinstrumente in Neuland führt, das nur mit großer Vorsicht betreten werden darf.

2.2 Finanzreform 1969

Die Finanzreform beruhte auf den Empfehlungen der sogenannten Troeger-Kommission und stellt einen Kompromiß zwischen den Auffassungen des Bundestages und des Bundesrates dar, der erst nach zweimaliger Anrufung des Vermittlungsausschusses zustande kam. Ihr Ziel war, das Dotationssystem der fünfziger und sechziger Jahre, das sich neben der Verfassung entwickelt hatte, durch eine verfassungsrechtlich einwandfreie Lösung zu ersetzen. Die Bezuschussung von Landesaufgaben durch den Bund im Raume der gesetzesfreien Aufgabenerfüllung sollte hinfort auf verfassungsrechtlicher Grundlage erfolgen und nicht mehr von Bedingungen und Auflagen des Bundes abhängig gemacht werden, denen sich die Länder unterwerfen mußten, wollten sie nicht der Bundeszuschüsse verlustig gehen. Die notwendige Steuerung des Bundes sollte fortan in diesem Bereich der Länderaufgaben auf verfassungsrechtlich geregelten Wegen erfolgen, die zugleich die Grenzen des bundesrechtlichen Einflusses festlegen. Die Reform hat ihren Niederschlag in den Artikeln 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG gefunden. Diese Artikel gehen von einem engen Zusammenhang von Planung und Finanzierung aus, ein Zusammenhang, von dem sich auch die Kommission bei ihren Beratungen leiten ließ. Sowohl die Rahmenplanung nach den Artikeln 91 a und 91 b GG wie auch die Investitionshilfen nach Artikel 104 a Abs. 4 GG wollten dem Bund die Möglichkeit eröffnen, auf Sachbereichen tätig zu werden, die für die weitere Entwicklung der Bundesrepublik von besonderer Bedeutung sind, auch wenn es sich dabei um Aufgaben der Länder handelt. Bei den Gemeinschaftsaufgaben und den Investitionshilfen wurde eine finanzielle Beteiligung des Bundes für notwendig erachtet. Das von der Troeger-Kommission vorgeschlagene Institut der Gemeinschaftsaufgaben und damit die verfassungsrechtliche Verankerung der gemeinsamen Verantwortung und der Mischfinanzierung fand Aufnahme in dem neuen Artikel 91 a GG. Im Unterschied zu dem Vorschlag der Troeger-Kommission wurde jedoch keine Generalklausel aufgenommen. Vielmehr wurden nur drei Gemeinschaftsaufgaben aufgezählt. Es sind dies:

- der Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken,
- die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und
- die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

Der Artikel schafft gleichzeitig die Grundlage für gemeinsame Planungsausschüsse, gestattet die Auswahl einzelner Vorhaben im Wege der Rahmenplanung und regelt grundsätzlich die hälftige Kostentragung des Bundes. Das Nähere regeln die Ausführungsgesetze über die Gemeinschaftsaufgaben.

Das Zusammenwirken des Bundes und der Länder bei der Bildungsplanung und der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung regelt Artikel 91 b GG, der Vereinbarungen, und zwar auch über die Kosten, zuläßt.

Neben die Bestimmungen der Artikel 91 a und 91 b GG tritt in Artikel 104 a Abs. 4 GG eine weitere Kompetenz des Bundes zur Mitfinanzierung bei konjunkturellen sowie regionalen strukturpolitischen Maßnahmen. Im Gegensatz zu Artikel 91 a GG sind die Voraussetzungen hier durch eine Generalklausel umschrieben, obwohl bei den Beratungen im Zuge der Finanzreform bereits eine Reihe von Förderungstatbeständen ins Auge gefaßt wurde, bei denen Bund und Länder bei der Aufbringung und Verteilung der Mittel zusammenzuwirken hatten. Die damit geschaffene Befugnis des Bundes zur Gewährung von Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände soll namentlich auch zentrale Konjunkturmaßnahmen in Zeiten der Rezession ermöglichen.

In Ausführung dieser Investitionsfinanzierungskompetenz gewährt der Bund Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden, zur Förderung der städtebaulichen Sanierung und Entwicklung, im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus und zur Durchführung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes. Dazu gehören auch die Investitionshilfen, die aufgrund besonderer Programme z. B. zur Förderung des Studentenwohnungsbaus und als „Konjunkturspritzen" gewährt

werden. Die entsprechenden Ausführungsgesetze und Verwaltungsvereinbarungen legen das Nähere, insbesondere die zu fördernden Investitionen, fest. In diesem Rahmen wirken Bund und Länder bei der Aufstellung von Plänen über die sinnvolle und kontinuierliche Fortsetzung der Maßnahmen zusammen.

2.3 Die derzeitige Praxis

2.3.1 Zuwendungen des Bundes nach Artikel 91a, 91b, 104 a Abs. 4 GG

Die Bestimmungen des Finanzreformgesetzes sind zu Anfang des Jahres 1970 in Kraft getreten. Im Rahmen des Artikels 91 a GG schreiben die Planungsausschüsse für die drei Gemeinschaftsaufgaben in jedem Jahr die Rahmenpläne fort, indem sie sie sachlich prüfen, der Entwicklung anpassen und den Planungszeitraum um ein Jahr weiterführen. So hat der Planungsausschuß für den Hochschulbau am 1. Juli 1976 den 6. Rahmenplan für den Hochschulbau beschlossen, der sich auf den Zeitraum von 1977 bis 1980 erstreckt. Der Planungsausschuß für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" hat den 5. Rahmenplan, der den Zeitraum von 1976 bis 1979 umfaßt, am 15. Dezember 1975 beschlossen. Der Planungsausschuß für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" hat den 4. Rahmenplan für den Zeitraum von 1976 bis 1979 am 26. Mai 1976 beschlossen.

Über die finanziellen Zuwendungen des Bundes im Rahmen des Artikels 91 a GG gibt die nachfolgende Tabelle Auskunft.

Finanzielle Zuwendungen des Bundes im Rahmen des Artikels 91 a GG in den Haushaltsjahren 1972, 1973, 1974 (Ist-Zahlen) nach Aufgaben getrennt und nach Ländern aufgegliedert

(Ist-Zahlen in 1 000 DM)

	Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur			Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes		
	1	2	3	4	5	6
	1972	1973	1974	1972	1973	1974
Baden-Württemberg	7 794	2 820	4 870	156 127	154 585	169 397
Bayern	72 126	51 672	59 444	302 234	230 517	274 359
Berlin	—	—	—	490	50	1 188
Bremen	93	887	995	8 289	6 422	6 988
Hamburg	—	—	—	16 620	9 885	13 701
Hessen	28 497	11 452	20 849	63 791	72 330	70 075
Niedersachsen	85 919	52 249	53 070	329 360	234 955	272 320
Nordrhein-Westfalen	2 978	971	2 942	133 275	127 772	160 419
Rheinland-Pfalz	21 751	14 995	14 819	103 413	76 261	90 788
Saarland	46 776	35 816	33 118	12 407	6 393	7 718
Schleswig-Holstein	47 173	35 153	37 417	155 902	133 212	151 681
Länder insgesamt	313 107	206 015	227 524	1 281 908	1 052 382	1 218 634

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Im Rahmen des Artikels 91 b GG wurde auf dem Gebiet der Bildungsplanung aufgrund eines Verwaltungsabkommens zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung am 1. Juli 1970 eingesetzt. Mit dem von dieser Kommission vorgelegten und von den Regierungschefs des Bundes und der Länder 1973 beschlossenen Bildungsgesamtplan ist ein langfristiges Sachkonzept für die Entwicklung des Bildungswesens bis zum Jahr 1985 aufgestellt worden. Im Budgetteil des Bildungsgesamtplans sind die Kosten errechnet und der Sachplanung die gesamt- und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gegenübergestellt. Die im Budgetteil ausgewiesenen Kosten können aber angesichts der voraussehbaren Entwicklung der Staatsfinanzen bis 1985 nicht aufgebracht werden. Die konkreten Sach- und Finanzierungsentscheidungen werden im Zuge der jeweiligen Haushaltsaufstellung und der Fortschreibung der Finanzpläne getroffen. Als gemeinsame Basis für diese Entscheidungen und damit für die Prioritätensetzungen stellen Bund und Länder zum Bildungsgesamtplan mittelfristige Stufenpläne (Kosten- und Finanzierungspläne) auf, deren Umsetzung primär die Zuständigkeiten von Ländern und Gemeinden betrifft.

Das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Förderung der wissenschaftlichen Forschung regelt nunmehr die Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung nach Artikel 91 b GG vom 28. November 1975. Diese Rahmenvereinbarung Forschungsförderung führt zu einer über die bisherige Zusammenarbeit von Bund und Ländern hinausgehenden Koordinierung von Planung und Finanzierung der staatlichen Forschungsförderung.

Über die Zuwendungen, die die Länderhaushalte nicht berühren und über deren Verteilung die Empfänger (z. B. die Max-Planck-Gesellschaft und die Deutsche Forschungsgemeinschaft) nach eigenen Maßstäben bestimmen, gibt die nachstehende Tabelle Auskunft.

Finanzielle Zuwendungen des Bundes im Rahmen der Bildungsplanung und der Wissenschaftsförderung (Artikel 91 b GG) in den Haushaltsjahren 1972, 1973, 1974 (Ist-Zahlen in 1 000 DM)

Ausbau und Neubau von Hochschulen			Gesamtbetrag		
7	8	9	10	11	12
1972	1973	1974	1972	1973	1974
290 000	219 057	238 103	453 921	376 462	412 370
190 000	225 000	200 000	564 360	507 189	533 803
37 980	32 977	42 000	38 470	33 027	43 188
51 000	27 000	48 000	59 382	34 309	55 983
42 500	50 220	59 000	59 120	60 105	72 701
169 300	121 774	99 993	261 588	205 556	190 917
132 630	156 600	172 410	547 909	443 804	497 800
525 000	534 604	539 000	661 253	663 347	702 361
66 030	34 000	34 000	191 194	125 256	139 607
6 585	8 200	8 173	65 768	50 409	49 009
58 060	13 000	23 100	261 135	181 365	212 198
1 569 085	1 422 432	1 463 779	3 164 100	2 680 829	2 909 937

Zweckbestimmung	Gesamtbetrag		
	1972	1973	1974
Bildungsplanung (Modellversuche usw.)	67 479	84 194	98 219
Wissenschaftsförderung	554 006	648 525	685 656
	621 485	732 719	783 875

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Die Finanzhilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Rahmen des Artikels 104 a Abs. 4 GG werden aufgrund von Programmen gewährt, die jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuschreiben sind. Die nachstehende Tabelle gibt Auskunft darüber, wie hoch sich die Zuwendungen des Bundes im Rahmen des Artikels 104 a Abs. 4 GG belaufen.

Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104 a Abs. 4 GG in den Haushaltsjahren 1972, 1973, 1974 nach Art der Investitionen getrennt und nach Ländern aufgegliedert

(Ist-Zahlen in 1 000 DM)

	Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden			Finanzhilfen zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen		
	1	2	3	4	5	6
	1972	1973	1974	1972	1973	1974
Baden-Württemberg	173 451	267 670	234 300	7 172	9 605	14 000
Bayern	226 316	319 390	343 500	1 292	7 087	9 300
Berlin	78 931	91 986	95 100	9 500	14 146	15 100
Bremen	16 550	16 921	21 700	—	1 110	4 900
Hamburg	45 798	95 153	48 700	159	1 063	1 300
Hessen	156 815	244 815	174 400	4 200	11 200	10 100
Niedersachsen	146 401	204 337	201 100	6 756	12 770	15 500
Nordrhein-Westfalen	393 124	631 521	525 800	1 536	14 975	37 100
Rheinland-Pfalz	62 344	77 743	80 500	2 472	5 011	9 400
Saarland	16 606	18 763	21 200	141	490	1 300
Schleswig-Holstein	45 649	40 524	87 300	747	7 845	8 700
Länder insgesamt	1 361 985	2 008 823	1 833 600	33 975	85 302	126 700

Finanzhilfen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus			Finanzhilfen zur Durchführung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes			Gesamtbetrag		
7	8	9	10	11	12	13	14	15
1972	1973	1974	1972	1973	1974	1972	1973	1974
68 661	67 020	100 897	58 200	135 505	133 600	307 484	479 800	482 797
85 219	108 439	117 145	68 900	168 510	148 900	381 727	603 426	618 845
14 735	17 866	34 143	42 200	46 625	67 200	145 366	170 623	211 543
5 679	5 047	9 076	7 600	12 080	25 400	29 829	35 158	61 076
13 240	22 741	18 035	25 300	32 135	39 500	84 497	151 092	107 535
16 846	41 961	75 001	48 700	89 535	86 300	226 561	387 511	345 801
35 171	69 078	159 520	46 300	107 955	105 400	234 628	394 140	481 520
127 363	177 931	205 290	110 100	256 270	250 900	632 123	1 080 697	1 019 090
23 398	36 166	35 659	33 000	62 600	59 700	121 214	181 520	185 259
7 733	8 687	12 026	9 200	22 870	18 154	33 680	50 810	52 680
18 815	37 018	34 268	16 200	37 815	34 234	81 411	123 202	164 502
416 860	591 954	801 060	465 700	971 900	969 288	2 278 520	3 657 979	3 730 648

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

2.3.2 Finanzausgleichswirkung der Zuwendungen

Die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Länder im Rahmen der Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG sollte auch einen Finanzausgleichseffekt haben. Die nachfolgende Aufstellung soll deutlich machen, inwiefern dies in den Jahren 1972 bis 1974 tatsächlich der Fall gewesen ist. Dazu werden die Einnahmen der Länder aus den Bundeszuschüssen nach Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG mit den Einnahmen verglichen, die sich für sie ergeben hätten, wenn anstelle der Mitfinanzierung des Bundes eine entsprechend höhere Länderbeteiligung an der Umsatzsteuer vorgelegen hätte.

Die folgende Aufstellung enthält für die Jahre 1972 bis 1974 für jedes Land an erster Stelle die Summe der Zuwendungen nach Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG, an zweiter Stelle den Betrag, der sich bei einer entsprechenden Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer ergeben würde, an dritter Stelle die jeweiligen Mehr- oder Mindereinnahmen und an vierter Stelle zum Vergleich die Leistungen der ausgleichspflichtigen (—) an die ausgleichsberechtigten (+) Länder im Rahmen des Finanzausgleichs unter den Ländern.

Auswirkungen des Wegfalls der finanziellen Zuwendungen des Bundes an die Länder im Rahmen von Artikel 91 a, 91 b, 104 a Abs. 4 GG in den Haushaltsjahren 1972, 1973, 1974 (Ist-Zahlen) bei gleichzeitiger entsprechender Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer

	Sume aus Artikel 91 a, 91 b, 104 a Abs. 4 GG			Verteilung des Zuwendungsbetrages bei entsprechender Erhöhung des Umsatzsteuertanteils der Länder [1])		
	1972	1973	1974	1972	1973	1974
	1 a	1 b	1 c	2 a	2 b	2 c
	— in Tausend DM —					
Baden-Württemberg ..	853 283	965 174	1 011 882	891 065	1 049 680	1 105 467
Bayern	1 054 297	1 238 504	1 289 710	1 050 099	1 227 629	1 291 275
Berlin	204 721	227 922	280 413	203 781	234 249	243 242
Bremen	96 633	78 115	126 236	91 528	105 512	109 888
Hamburg	161 501	231 976	202 251	237 296	273 696	273 438
Hessen	543 695	658 789	607 220	540 730	628 261	669 981
Niedersachsen	855 088	923 514	1 071 078	662 748	773 310	813 909
Nordrhein-Westfalen ..	1 466 305	1 947 615	1 939 091	1 709 233	1 983 998	2 083 489
Rheinland-Pfalz	349 546	350 506	371 560	339 250	400 939	420 152
Saarland	110 744	114 411	115 692	103 191	119 222	124 212
Schleswig-Holstein	368 292	335 001	409 327	235 184	275 031	289 407
	6 064 105	7 071 527	7 424 460	6 064 105	7 071 527	7 424 460

[1]) Ergebnis nach Umsatzsteuerverteilung und horizontalem Finanzausgleich
[2]) Mehr- bzw. Mindereinnahmen nach geltendem Recht gegenüber einer fiktiven Verteilung bei entsprechender Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Aus dieser Aufstellung folgt, daß bei der derzeit geltenden Regelung und Praktizierung der Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen die leistungsschwachen Länder (ausgleichsberechtigte Länder zuzüglich Berlin) eine saldierte Einnahmeverbesserung von 353,5 Millionen DM in 1972, 132,1 Millionen DM in 1973 und 371,9 Millionen DM in 1974 gegenüber den Einnahmen hatten, die sich bei Ablösung dieser Bundesmittel durch eine entsprechende Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer ergeben haben würden. Die Aufstellung zeigt aber gleichzeitig, daß dieser zusätzliche Finanzausgleichseffekt — auf die einzelnen leistungsschwachen Länder bezogen — nicht immer und unterschiedlich eingetreten ist. Für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein ist die Mitfinanzierung des Bundes in allen drei Jahren von Vorteil gewesen, für Bayern in den Jahren 1972 und 1973 und für Berlin und Bremen in den Jahren 1972 und 1974, für das Land Rheinland-Pfalz und das Saarland nur im Jahre 1972, wenn man den Bundeszuwendungen einen entsprechend höheren Länderanteil an der Umsatzsteuer gegenübergestellt. Umgekehrtes gilt für die ausgleichspflichtigen Länder. Baden-Württemberg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen haben in den Jahren 1972 bis 1974 im Rahmen der Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG erheblich weniger Bundeszuwendungen empfangen, als ihnen bei einem entsprechend höheren Länderanteil an der Umsatzsteuer an Einnahmen zugeflossen wären. Für Hessen läßt sich eine solche Aussage nur für 1974 machen. Daß die finanziellen Zuwendungen an die Länder nicht durchweg finanzausgleichswirksam sind, liegt an der unterschiedlichen Zielrichtung der Mitfinanzierung des Bundes. So sind die Förderungsmaßnahmen auch darauf ausgerichtet, einen am Bundesdurchschnitt gemessenen Nachholbedarf zu befriedigen (z. B. Hochschulbau, Krankenhausfinanzierung) oder die Strukturen in an sich finanzkräftigen Ballungsgebieten zu festigen (Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, sozialer Wohnungsbau). Im ganzen bleibt aber auf der Länderseite ein Finanzausgleichseffekt nicht zu übersehen. Ergänzend ist noch auf folgendes hinzuweisen. Die Aufstellung enthält nicht die Zuwendungen des Bundes an die Länder im Rahmen der Geldleistungsgesetze nach Artikel 104 a Abs. 3 GG, da sie nicht

Saldo Spalten 1 ./. 2 [2])			Finanzausgleich unter den Ländern		
1972	1973	1974	1972	1973	1974
3 a	3 b	3 c	4 a	4 b	4 c
— 37 782	— 84 506	— 93 585	— 592 357	— 590 287	— 508 370
+ 4 198	+ 10 875	— 1 565	+ 178 256	+ 166 994	+ 346 357
+ 940	— 6 327	+ 37 171	—	—	—
+ 5 105	— 27 397	+ 16 348	+ 72 632	+ 70 480	+ 54 828
— 75 795	— 41 720	— 71 187	— 309 906	— 331 240	— 508 025
+ 2 965	+ 30 528	— 62 761	— 309 613	— 363 059	— 321 431
+192 340	+150 204	+257 169	+ 610 709	+ 679 356	+ 742 810
—242 928	— 36 383	—144 398	— 343 782	— 341 230	— 572 198
+ 10 296	— 50 433	— 48 592	+ 291 528	+ 247 673	+ 298 615
+ 7 553	— 4 811	— 8 520	+ 155 603	+ 184 575	+ 194 764
+133 108	+ 59 970	+119 920	+ 246 930	+ 276 738	+ 272 650
±356 505	±251 577	±430 608	±1 555 658	±1 625 816	±1 910 024

zum Bereich der Investitionsfinanzierung gehören. Zum Artikel 104 a Abs. 3 GG selbst werden im Kapitel 12 „Finanzverfassung" Änderungsvorschläge gemacht. Gleichwohl erscheint an dieser Stelle ein nachrichtlicher Hinweis angebracht, ob und in welchem Umfange auch sie finanzausgleichswirksam sind. Die nachstehenden Tabellen enthalten die Aufwendungen des Bundes im Rahmen des Artikels 104 a Abs. 3 GG und den Saldo bei einer entsprechenden Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer.

Schließlich enthält die Aufstellung auch nicht die Aufwendungen des Bundes für Vorhaben, die von Bund und Ländern im Rahmen „ungeschriebener Zuständigkeiten" des Bundes finanziert werden. Dafür waren im Haushaltsplan 1974 nach Berechnungen des Bundesfinanzministeriums 2 005 Millionen DM vorgesehen.

Finanzielle Aufwendungen des Bundes im Rahmen des Artikels 104 a Abs. 3 GG in den Haushaltsjahren 1972, 1973, 1974

(Ist-Zahlen in 1 000 DM)

	a: 1972 b: 1973 c: 1974	Länder insgesamt	Baden-Württemberg	Bayern	Berlin
	1	2	3	4	5
Zuweisungen nach dem Gas/Öl-Verwendungsgesetz — Landwirtschaft	a	469 655	60 781	140 386	87
	b	510 786	63 883	150 450	94
	c	542 182	67 704	157 721	104
Anteil des Bundes an den Aufwendungen der überörtlichen Träger der Sozialhilfe für Tuberkulosehilfe	a	9 991	435	526	588
	b	11 559	476	690	629
	c	11 030	425	478	419
Ausbildungsbeihilfen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz	a	1 038 204	156 347	153 250	48 297
	b	1 137 388	167 043	190 304	62 129
	c	1 203 279	174 529	183 239	75 052
Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz	a	600 575	67 207	83 319	32 297
	b	569 535	55 849	71 063	40 053
	c	734 224	71 507	87 233	42 565
Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz	a	1 251 585	268 509	267 527	25 232
	b	1 458 548	310 931	311 014	26 507
	c	1 536 499	325 777	327 067	29 691
Graduiertenförderung nach dem Graduiertenförderungsgesetz	a	34 956	5 400	4 058	3 000
	b	48 698	9 415	6 180	4 176
	c	49 713	10 286	5 923	4 320
Zahlungen nach dem Spar-Prämiengesetz	a	1 031 054	143 420	134 407	28 627
	b	460 714	62 349	84 227	14 988
	c	1 039 990	131 423	199 778	37 811
Finanzielle Aufwendungen des Bundes insgesamt	a	4 436 020	702 099	783 473	138 128
	b	4 197 228	669 946	813 928	148 576
	c	5 116 917	781 651	961 439	189 962

Bremen	Hamburg	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein
6	7	8	9	10	11	12	13
284	547	31 753	102 236	67 452	31 836	2 643	31 650
318	701	33 438	113 491	74 626	32 230	3 005	38 550
345	757	36 250	121 133	79 032	36 200	2 936	40 000
136	471	524	4 793	1 587	376	222	333
163	389	474	6 833	1 380	233	207	85
153	427	585	7 195	942	152	117	137
11 708	40 182	109 024	109 012	306 864	49 205	21 390	32 925
13 358	39 671	107 558	118 269	316 377	63 609	23 571	35 499
14 778	41 118	117 905	137 312	347 661	53 354	22 726	35 605
13 996	24 002	47 095	77 949	189 139	22 054	7 599	35 918
12 118	24 282	44 022	79 138	178 706	23 316	6 964	34 024
15 779	33 677	57 957	96 446	246 697	29 039	9 533	43 791
14 577	23 026	120 400	124 373	276 931	77 379	16 275	37 356
15 725	24 351	138 000	168 329	305 554	93 304	20 359	44 474
15 454	24 878	148 500	163 727	335 822	94 991	21 492	49 100
327	2 344	2 688	2 338	12 614	702	491	994
817	2 884	4 578	3 760	13 936	1 047	585	1 320
783	2 680	5 816	4 092	12 942	1 251	641	979
10 698	47 527	93 802	125 855	333 776	54 353	27 610	30 979
4 473	15 980	35 777	57 554	133 466	23 548	10 317	18 035
11 650	34 367	89 321	128 294	301 069	48 337	20 303	37 637
51 726	138 099	405 286	546 556	1 188 363	235 905	76 230	170 155
46 972	108 258	363 847	547 374	1 024 045	237 287	65 008	171 987
58 942	137 904	456 334	658 199	1 324 165	263 324	77 748	207 249

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Auswirkungen des Wegfalls der finanziellen Zuwendungen des Bundes an die Länder im Rahmen von Artikel 104 a Abs. 3 GG in den Haushaltsjahren 1972, 1973, 1974 bei gleichzeitiger entsprechender Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer

(in 1 000 DM)

	Summe aus Artikel 104 a Abs. 3		
	1972	1973	1974
	1 a	1 b	1 c
Baden-Württemberg	702 099	669 946	781 651
Bayern	783 473	813 928	961 439
Berlin	138 128	148 576	189 962
Bremen	51 726	46 972	58 942
Hamburg	138 099	108 258	137 904
Hessen	405 286	363 847	456 334
Niedersachsen	546 556	547 374	658 199
Nordrhein-Westfalen	1 188 363	1 024 045	1 324 165
Rheinland-Pfalz	235 905	237 287	263 324
Saarland	76 230	65 008	77 748
Schleswig-Holstein	170 155	171 987	207 249
insgesamt	4 436 020	4 197 228	5 116 917

[1]) Ergebnis nach Umsatzsteuerverteilung und horizontalem Finanzausgleich

[2]) Mehr- oder Mindereinnahmen nach geltendem Recht gegenüber einer fiktiven Verteilung bei entsprechender Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Verteilung des Zuwendungsbetrages bei entsprechender Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder [1])			Saldo Spalten 1 ./. 2 [2])		
1972	1973	1974	1972	1973	1974
2 a	2 b	2 c	3 a	3 b	3 c
650 975	623 878	762 750	+ 51 124	+ 46 068	+ 18 901
768 170	728 646	889 943	+ 15 303	+ 85 282	+ 71 496
149 070	139 036	167 642	— 10 942	+ 9 540	+ 22 320
66 955	62 624	75 734	— 15 229	— 15 652	— 16 792
177 836	162 365	191 526	— 39 737	— 54 107	— 53 622
394 808	374 635	460 834	+ 10 478	— 10 788	— 4 500
484 814	458 991	560 943	+ 61 742	+ 88 383	+ 97 256
1 245 099	1 175 075	1 432 913	— 56 736	—151 030	—108 748
250 764	237 973	289 568	— 14 859	— 686	— 26 244
75 486	70 762	85 606	+ 744	— 5 754	— 7 858
172 043	163 243	199 458	— 1 888	+ 8 744	+ 7 791
4 436 020	4 197 228	5 116 917	± 139 391	± 238 017	± 217 764

3 Das planungsrechtliche Modell des Zwischenberichts

Bei der Sichtung des vorgefundenen Sachverhaltes bemühte sich die Kommission zunächst darum, eine Reihe von Schwächen des bisherigen Planungssystems abzubauen. Sie hatte dabei die Beteiligung der Parlamente, die Einschaltung der Opposition, die Zusammenfassung der Fachplanungen, die Vervollkommnung der planungsrechtlichen Bund-Länder-Kooperation und die Lösung der Planung von der Maßnahmenfinanzierung im einzelnen im Auge. Dabei konnte sie allerdings Zahlenangaben, wie sie in Abschnitt 2.3.2 enthalten sind, noch nicht berücksichtigen, da die Ausführungsgesetzgebung in wesentlichen Punkten zu dem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen war und deshalb auch keine entsprechende Finanzstatistik vorlag.

3.1 Zweck und Wirkungsweise

Die Kommission hat daraufhin in einem ersten Anlauf versucht, die im Ansatz zum Teil schon vorhandenen Planungsvorstellungen des Grundgesetzes unter den fünf folgenden Hauptgesichtspunkten weiterzuentwickeln:

a) Das Parlament sollte die staatliche Aufgabenplanung mit der Regierung „zur gesamten Hand" wahrnehmen und damit die ihm im parlamentarischen Regierungssystem zukommende Rolle in der Staatsleitung ausfüllen. Damit sollte verhindert werden, daß das Parlament in seinen zentralen Entscheidungsfunktionen der Gesetzgebung und Haushaltsbewilligung durch vorgefertigte Planungen, auf die es bei ihrer Erstellung keinen Einfluß nehmen konnte, vor vollendete Tatsachen gestellt würde; eine „Ratifizierungslage" sollte damit vermieden werden.

b) Der parlamentarischen Opposition waren wirksame Beratungs- und Kontrollmöglichkeiten zu eröffnen; sie sollte berechtigt sein, Auskünfte über Planungsunterlagen und über die Auswirkungen näher zu bezeichnender Alternativen zu fordern.

c) Die Planung wurde als integrierte verstanden, daß heißt eine solche, die grundsätzlich alle re-

levanten Fachplanungen unter übergeordneten Gesichtspunkten zusammenfaßt; dazu sollte eine Planungspflicht für Bund und Länder von Verfassungs wegen begründet werden.

d) Die ressortintegrierten Planungen sollten in den Sachbereichen, die für die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland von Bedeutung sind, zu einer gemeinsamen Rahmenplanung zusammengefügt werden. Eine qualifizierte Mehrheit des Bundesrates für die Zustimmung zu der Planung sowie der hohe Abstraktionsgrad der Rahmenplanung sollten das Äquivalent dafür sein, daß einzelne Länder im Planungsverfahren überstimmt werden konnten.

e) Das neue Planungsmodell hatte den Zweck, die bisher vorausgesetzte enge Bindung zwischen Planung und Maßnahmenfinanzierung im einzelnen überflüssig zu machen und an die Stelle der Mitfinanzierungs- und Mitverwaltungskompetenzen in den Artikeln 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG zu treten.

Auf dieser Grundlage kam die Kommission zu folgendem vorläufigen Ergebnis, das im Zwischenbericht 1972 veröffentlicht wurde:

Artikel x

(1) Der Bund und jedes Land erstellen aufgrund gemeinsam erarbeiteter Grundannahmen im Rahmen ihrer Zuständigkeit je eine integrierte Aufgabenplanung.

(2) Die integrierten Aufgabenplanungen des Bundes und der Länder werden in den Sachbereichen, die für die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland von Bedeutung sind, zu einer gemeinsamen Rahmenplanung zusammengefügt. Diese Sachbereiche werden durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt.

(3) Die gemeinsame Rahmenplanung bezeichnet die allgemeinen Ziele und die Rangfolge ihrer Verwirklichung auf der Grundlage der verfügbaren finanziellen, personellen und sächlichen Mittel.

(4) Ein Planungsausschuß des Bundes und der Länder beschließt eine Empfehlung über die gemeinsame Rahmenplanung. Vor der Beschlußfassung des Ausschusses ist den Länderparlamenten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Der Beschluß bedarf der Zustimmung des Bundes und der Mehrheit der Länder.

(5) Die Bundesregierung leitet die Empfehlung des Planungsausschusses dem Bundestag zur Beratung und Beschlußfassung zu. Der Beschluß bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Artikel 77 Abs. 2 findet entsprechende Anwendung.

(6) Die gemeinsame Rahmenplanung ist verbindliche Richtlinie für die weiteren Aufgabenplanungen des Bundes und der Länder und für ihre Verwirklichung. Der Bund und die Länder handeln dabei im Rahmen ihrer Zuständigkeiten.

(7) Das Nähere über das Verfahren regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

Artikel y

(1) Die Bundesregierung erstellt die integrierte Aufgabenplanung für den Bund (Artikel x Abs. 1). Sie hat dabei Bundestag und Bundesrat auf dem laufenden zu halten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

(2) Artikel x Abs. 7 gilt entsprechend.

Artikel z

(1) Der Bundestag bestellt einen Ausschuß für Planung. Auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestages oder eines Viertels der Mitglieder des Ausschusses für Planung hat die Bundesregierung Auskünfte über Planungsunterlagen und über die Auswirkungen näher bezeichneter Alternativen zu erteilen.

(2) Artikel x Abs. 7 gilt entsprechend.

3.2 Vorbehalte der Kommission

Die Kommission hatte bereits im Zwischenbericht etliche Vorbehalte zu diesem Modell gemacht. Sie knüpften in erster Linie an das seinerzeit noch nicht behandelte Problem der Finanzverfassung an: Es müsse geprüft werden, ob eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in vertikaler wie in horizontaler Richtung die Ländergesamtheit, aber auch die einzelnen, nach Struktur und Leistungskraft unterschiedlichen Länder instandsetzen könne, die Aufgaben — die gemeinsam geplanten wie die sonstigen — selbständig zu erfüllen.

Darüber hinaus sollte der Vorschlag auch auf die Rückwirkungen überprüft werden, die sich aus der Verteilung von Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, die mit der Planung zusammenhängen, auf das Modell ergeben könnten. Schließlich wies die Kommission noch auf die weitere Verflechtung des Planungsproblems mit Fragen der Parlamentsreform und der Gliederung des Bundesgebiets hin. Im übrigen behielt sie sich vor, die Frage einer Beteiligung der kommunalen Ebene an gemeinsamen Planungen noch zu erörtern.

3.3 Kritik

Die Kommission hat ihren seinerzeitigen Vorschlag nur als vorläufig bezeichnet. Sie hat ihn mit der Veröffentlichung im Zwischenbericht zur öffentlichen Diskussion gestellt, um die Kritik bei ihren abschließenden Überlegungen verwerten zu können. Die Vorschläge der Kommission haben eine breite Diskussion entfacht. Die vielfältige Kritik hat weitgehend an den Vorbehalten der Kommission angesetzt. Die Stellungnahmen der Bundesregierung, des Bundesfinanzministers, der Konferenz der Landesfinanzminister und der kommunalen Spitzenverbände lagen vor. Ihnen wurde in einem von der Kommission veranstalteten Hearing Gelegenheit zur Erörterung ihrer Standpunkte gegeben. Darüber hinaus hat sich die wissenschaftliche Diskussion dieses Themas nachhaltig und gründlich angenommen. Hier sind zahlreiche Abhandlungen

in wissenschaftlichen Zeitschriften, die Ergebnisse der Staatsrechtslehrertagung 1972 in Salzburg, auf der das Thema „Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat" behandelt wurde, und die Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentags in Hamburg 1974 zu erwähnen, dessen öffentlich-rechtliche Abteilung sich mit dem Thema befaßte: „Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaat an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung?" Im wesentlichen wurden folgende kritische Äußerungen zum vorläufigen Modell vorgetragen:

3.3.1 Bundesregierung

Die Bundesregierung erhob schon im Erörterungsstadium des Zwischenberichtsmodells grundsätzliche Einwände. Diese richteten sich gegen die verfassungsrechtliche Institutionalisierung einer Parlamentsbeteiligung an der Planung zum damaligen Zeitpunkt und insbesondere gegen die Errichtung eines Planungsausschusses des Parlaments. Außerdem sei die Aufgabenplanung der Regierung derzeit in der Entwicklung. Die wissenschaftliche Diskussion über die Auswirkung der Planung auf das verfassungsrechtliche Zuordnungsverhältnis von Parlament und Regierung sei noch nicht abgeschlossen. Überdies lägen hinreichende praktische Erfahrungen über ein Zusammenwirken von Regierung und Parlament im Bereich der Planung noch nicht vor.

Als das Planungsthema im zweiten Abschnitt der Kommissionsberatungen erneut aufgegriffen wurde, machte der damalige Bundesfinanzminister und jetzige Bundeskanzler Schmidt auf der Grundlage der seinerzeitigen Ausführungen der Bundesregierung geltend, daß die Erfahrungen mit der neuen Finanzverfassung zu kurz seien, um daraus die Forderung nach einer erneuten grundlegenden Reform ableiten zu können. Da die Finanzverfassung im wesentlichen ein Kompromiß zwischen Trägern meist gegensätzlicher Interessen sei, erscheine es auch wenig aussichtsreich, Maximalforderungen der einen oder anderen Seite, die sich 1969 nicht durchsetzen ließen, wieder aufzunehmen, und zwar um so weniger, als die immer wieder geäußerte Kritik an der Finanzverfassung nicht aus den Reihen der Bundesregierung komme. Bei aller berechtigten Kritik an der Mischfinanzierung warnte der Bundesfinanzminister davor, die Praxis der Staatsentwicklung zu übersehen, die sich von der einst klaren Aufgaben- und Lastenabgrenzung zwischen Bund und Ländern in der ursprünglichen Fassung des Grundgesetzes immer mehr entfernt habe. Es könne leicht die Gefahr eintreten, daß Verfassungsänderungen im Sinne der Entflechtung von Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern in wenigen Jahren bereits wieder von außerrechtlichen Praktiken überwuchert würden. Die Mitfinanzierung des Bundes bei der Ingangsetzung und Planung der für den Gesamtstaat besonders bedeutsamen Gemeinschaftsaufgaben ließe sich von der Aufgabenverantwortung des Bundes nicht trennen, zumal sie einen durch den horizontalen Finanzausgleich nicht erreichbaren Finanzausgleichseffekt hervorrufe. Eine Übernahme der wesentlichen Gemeinschaftsaufgaben in die Verantwortung des Bundes durch Einführung einer Bundesauftragsverwaltung und damit auch in die alleinige Finanzierungskompetenz des Bundes löse die Probleme nicht, da sie in Kernbereiche der Landespolitik hineinstoßen und vermutlich noch stärkere Konflikte als das geltende System hervorrufen würde.

Weiterhin sprach er sich gegen jede weitere rechtliche Perfektionierung der Planungs- und Finanzierungsmöglichkeiten sowie gegen Verfassungsänderungen oder -ergänzungen auf diesem Gebiet aus. Eine solche Perfektionierung trage dazu bei, den Staat vollends funktionsuntüchtig zu machen, weswegen er das Modell des Zwischenberichts als durchaus unrealistisch bezeichnete.

3.3.2 Konferenz der Landesfinanzminister

Die Stellungnahme der Konferenz der Landesfinanzminister räumte ein, daß die jeder Mischfinanzierung anhaftenden Mängel geblieben und im Vollzug der Gemeinschaftsaufgaben einige neue hinzugetreten seien, nämlich die Gefährdung der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern, die Einmischung des Bundes in die Verwaltung der Länder und die unzureichende Ressortabstimmung bei der Planung. Gleichwohl ließe die ersatzlose Beseitigung der im Grundgesetz verankerten Mischfinanzierung die finanziellen Möglichkeiten der Länder außer acht. Zwar könnte die Abschaffung der drei im Grundgesetz festgelegten Mischfinanzierungen erwogen werden, wenn es gelänge, durch eine korrespondierende Änderung der Steuerverteilung eine aufgabenkonforme Finanzaustattung der Länder zu schaffen, die grundsätzlich den derzeitigen finanziellen Status quo erhalten und fortschreiben müßte. Dafür aber zeichne sich nach dem derzeitigen Stand der Erkenntnis kein praktikables Ersatzmodell ab, das diese Voraussetzung erfülle. Der vorläufige Vorschlag der Enquete-Kommission vermöge das Planungsproblem nicht befriedigend zu lösen. Zwar wäre es denkbar, daß eine Rahmenplanung, die allerdings durch einen entsprechenden Finanzierungsplan ergänzt werden müßte, die Lösung mancher schwieriger Probleme, insbesondere der vertikalen und horizontalen Steuerverteilung, erleichtern könnte. Eine solche Rahmenplanung müßte jedoch, wenn sie mehr als eine theoretische Studie sein sollte, ein erhebliches Maß an konkreter Ausformung und Verbindlichkeit aufweisen. Damit würde sie den Ländern einen Verzicht auf einen Teil ihrer eigenständigen Entscheidungshoheit abverlangen, was wiederum an die unverzichtbaren Grenzmarkierungen der Verfassung in den Artikeln 109 Abs. 1 und 79 Abs. 3 GG stieße. Zu diesen Unsicherheiten käme hinzu, daß der Kern des vorläufigen Modells ein Planungsblankett darstelle, das im Gegensatz zu den derzeitigen verfassungsrechtlich klar umschriebenen fixierten Planungsbereichen für eine Ausdehnung auf nahezu alle Bereiche offen sei. Nach alledem bestünden Zweifel, ob eine derartige Planung auch in der harten Bewährung des politischen Alltages praktikabel wäre, zumal eine nur auf wesentliche staatliche

Bereiche beschränkte Rahmenplanung wegen der engen finanziellen Verflechtungen des öffentlichen Haushalts und des vorgegebenen finanziellen Plafonds mittelbar auch die Entscheidung über die übrigen staatlichen Bereiche einschlösse.

3.3.3 Kommunale Spitzenverbände

Die kommunalen Spitzenverbände äußerten zwar gegen Artikel 104 a Abs. 4 GG insofern Bedenken, als die Finanzierungsermächtigung des Bundes die Handhabe gebe, den Gemeinden als Empfängern von Investitionshilfen in gewissen Grenzen ihre Dispositionsmöglichkeit zu nehmen. Trotzdem sollte das Mitfinanzierungsrecht des Bundes aufrechterhalten bleiben, weil die Gemeinden auf die entsprechenden Finanzhilfen des Bundes sowie mögliche Komplementärmittel der Länder nicht verzichten könnten. Die Kommunen müßten allerdings bei der Vorbereitung von Durchführungsregelungen generell beteiligt werden. Deshalb sollte den kommunalen Spitzenverbänden als Sprechern der Gemeinden und Gemeindeverbände ein Mitwirkungsrecht an der Bundesgesetzgebung im Rahmen der Finanzverfassung und an der Planung eingeräumt werden, und dieses Mitwirkungsrecht sollte im Grundgesetz und in den Geschäftsordnungen der Bundesorgane verankert werden.

3.3.4 Wissenschaftliche Diskussion

3.3.4.1 Staatsrechtslehrertagung 1972

Auf der Staatsrechtslehrertagung 1972 sprachen sich die beiden Referenten dafür aus, den Gemeinschaftsaufgaben die Chance der Bewährung zu geben. Wegen des Grundsatzes der Verfassungsbeständigkeit sei es nicht zu rechtfertigen, sie schon vorher wieder abzuschaffen. Mosaikartige Verbesserungsvorschläge seien allerdings möglich. In der anschließenden Diskussion waren die Auffassungen geteilt. Jedoch bestand Einvernehmen darüber, daß das Parlament rechtzeitig eingeschaltet werden müsse, wenn man sich auch klar war, daß dies über einen Ausbau des Artikels 91 a GG nur schwer möglich sei.

3.3.4.2 Deutscher Juristentag 1974

Die öffentlich-rechtliche Abteilung des 50. Deutschen Juristentages 1974 war der Auffassung, daß man im Planungsbereich trotz vorhandener umfangreicher Stellungnahmen und Untersuchungen und der vorliegenden Entwürfe für Planungskontrollgesetze nicht von einer Kodifikationsreife der Entwicklungsplanung sprechen könne. Allerdings war man sich in den zur Sache gefaßten Beschlüssen weitgehend mit wichtigen Grundsätzen einig, die die Kommission dem Modell ihres Zwischenberichts zugrunde gelegt hatte: Die Grundzüge einer parlamentarischen Planungsmitwirkung und -kontrolle seien in der Verfassung zu regeln, weil damit die genuine verfassungsrechtliche Frage des prinzipiellen Verhältnisses zwischen Parlament und Regierung angesprochen sei. Das Parlament müsse so rechtzeitig — und zwar spätestens bei Aufstellung der Zielkataloge und der Festsetzung der Aufgabenprioritäten — in den Planungsprozeß einbezogen werden, daß es in eigener Verantwortung die unterschiedlichen Interessen und Zielkonflikte abwägen könne, ohne durch Vorentscheidungen oder Vorverfügungen der Regierung praktisch determiniert zu sein. Durch Informations- und Antragsrechte einer qualifizierten Minderheit müsse Vorsorge getroffen werden, daß die parlamentarische Opposition ihre Aufgabe der Kontrolle und Alternative im Planungsverfahren erfüllen könne.

3.3.4.3 Sonstige Stellungnahmen

In den sonstigen Stellungnahmen der Wissenschaft fand Zustimmung insbesondere der Ansatz, den Planungsverbund zwischen dem Bund und den Ländern aus der Beschränkung auf sektorale Fachbereiche herauszulösen und auf eine der Ausdehnung der realen Problemzusammenhänge angemessenere sachliche Breite zu beziehen. Kritische Einwände wurden jedoch im Hinblick auf die inhaltliche Realisierbarkeit der vorgeschlagenen Planungen erhoben. Diese Kritik bezog sich sowohl auf die Realisierbarkeit der nahezu flächendeckenden Aufgabenplanungen von Bund und den einzelnen Ländern als auch auf den davorliegenden Prozeß der Erarbeitung gemeinsamer Grundannahmen als auch auf die nachfolgende Erstellung eine gemeinsamen Rahmenplanung. Der vorgeschlagene Entscheidungsmodus der gemeinsamen Rahmenplanung wurde aus gegensätzlicher Sicht kritisiert: einerseits als Abweichung vom Postulat bundesstaatlicher Einstimmigkeit, andererseits als wegen der erforderlichen Zweidrittelmehrheit im Bundesrat zu hohe Konsensschwelle, die nachteilige Wirkungen auf die inhaltliche Qualität der Planung haben müßte. Verfassungspolitische Kritik richtete sich auch gegen den vorgesehenen Bundestagsausschuß für Planung, dessen Aufgaben als nicht genügend abgrenzbar angesehen wurden.

4 Auseinandersetzung mit der Kritik und weiterführende Überlegungen

Die Kritik, die am Zwischenberichtsmodell geübt wurde, war eine wertvolle Hilfe bei der Erarbeitung der abschließenden Vorschläge. Die Kommission konnte dabei — ebenso wie die Kritik — an die eigenen Vorbehalte zu ihrem vorläufigen Vorschlag anknüpfen. Allerdings haben wesentliche Gesichtspunkte ihres ursprünglichen Vorschlages auch bei den weiteren Überlegungen eine Rolle gespielt.

4.1 Verfassungsrechtliche Kodifikationsreife des Planungsproblems

Die Kommission hätte ihr Bemühen, eine angemessene Regelung für die Planung im Grundgesetz zu finden, von vornherein aufgeben müssen, wenn sie davon überzeugt wäre, daß die „Kodifikationsreife" dafür aus der Sicht des Verfassungsgesetzgebers noch nicht gekommen sei. Das gleiche hätte gegolten, wenn jegliche Änderung der im Grundgesetz geregelten Mitfinanzierungskompetenz des Bundes verfrüht wäre. Beide Einwände konnte die Kommission jedoch nicht gelten lassen.

Der erste Einwand hängt eng mit dem „Beruf unserer Zeit" zur Verfassungsänderung zusammen. Dazu

ist allgemein zu sagen, daß Verfassungsänderungen nicht darauf beschränkt sein können und dürfen, nur das nachzuvollziehen, was Wissenschaft und Praxis schon vorher als notwendig erkannt haben. Das erscheint auch deshalb wichtig, weil verhindert werden sollte, daß sich neben der Verfassung in der Praxis Strukturen entwickeln und verfestigen, auf die eine spätere Verfassungsänderung keinen wirksamen Einfluß mehr haben könnte. Bei einem für die Verfassungswirklichkeit so bedeutsamen Gebiet wie dem der Planung ist dies schon deshalb einleuchtend, weil sich auch diejenigen, die einer verfassungsrechtlichen Regelung skeptisch gegenüberstehen, darüber einig sind, daß die Grundprobleme der Planungsorganisation weder durch einfache Gesetze noch durch die Geschäftsordnungen der Parlamente gemeistert werden können, da sie eben wegen ihrer Bedeutung und ihres verfassungspolitischen Gewichts dem Verfassungsgesetzgeber vorbehalten sind. Daß die Praxis in Bund und Ländern zu Lösungen drängt, beweisen die vielfältigen Versuche, dem wachsenden Bedürfnis nach einer Kooperation zwischen Ländern und Bund sowie innerhalb der Länder durch Ad-hoc-Vereinbarungen Rechnung zu tragen. Ferner sind die Versuche nicht zu übersehen, das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung, für das es in der Praxis viele pragmatische Lösungsversuche gibt, durch Planungskontrollgesetze auf eine allgemeine tragfähige Grundlage zu stellen.

Auch den zweiten Einwand hält die Kommission nicht für überzeugend. Denn die Mängel des derzeitigen Planungsrechts lassen sich vom einfachen Gesetzgeber nicht beheben. Die Gemeinschaftsaufgaben haben sich insoweit nicht als ausbaufähig erwiesen. Zwar hat man durch Verlängerung der Anmeldefristen für Ländervorhaben in den Planungsausschüssen um einen Monat versucht, eine Einschaltung wenigstens der Fachausschüsse der Parlamente zu ermöglichen. Abgesehen davon, daß das Verfahren in den Rahmenplanungsausschüssen nur noch mehr zusammengedrängt wurde, reicht der Zeitgewinn für eine echte Beteiligung des Parlaments nicht aus. Der Haushaltsvorbehalt sorgt zwar für eine formelle Verabschiedung der in den Rahmenplänen vorgesehenen Ausgaben in den Haushalten des Bundes und der Länder, aber die Parlamente sind jedes Jahr wieder in eine Ratifizierungslage gedrängt. Auch das durch eine Reihe verfassungsrechtlicher Detailvorschriften bedingte Nebeneinander von Gemeinschaftsaufgaben und Bundesinvestitionshilfen ist sowohl aus der Sicht des Bundes wie auch der Länder in mancherlei Hinsicht unbefriedigend. Hier nach einer Alternative zu suchen, war eine Aufgabe der Kommission.

4.2 Kontinuierliche Verfassungsentwicklung

Hält man eine Verfassungsänderung insoweit für notwendig, so verlangt der Grundsatz der kontinuierlichen Verfassungsentwicklung um so größere Beachtung. In diese Richtung zielen die Einwände der mangelnden Bewährungschance der im Zuge der Finanzreform beschlossenen Neuordnung.

Die Gemeinschaftsaufgaben und die Investitionsfinanzierung werden erst seit sechs Jahren praktiziert. Zwar ist in dieser Zeit schon eine Reihe von Rahmenplänen und Investitionsprogrammen aufgestellt worden, aber diese Zeit ist in der Tat zu kurz, um ein abschließendes Urteil über die Bewährung dieser Form der Bund-Länder-Zusammenarbeit fällen zu können. Zweifellos sind beim bisherigen Vollzuge der Gemeinschaftsaufgaben Mängel eingetreten, unter denen die Gefährdung der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern, die Einmischung des Bundes in die Verwaltungen der Länder und die unzureichenden Ressortabstimmungen bei der Planung nicht gering zu veranschlagen sind. Auf der anderen Seite ist aber nicht zu verkennen, daß es sich dabei um Mängel handelt, die wie die Gefährdung der Selbständigkeit und die Einmischung des Bundes in die Haushaltswirtschaft der Länder bereits bei der Finanzreform gesehen und wegen der allseitigen Anerkennung der Planungs- und Finanzverantwortung des Bundes für diese Art von Aufgaben in Kauf genommen wurden. Auch ist das Bestreben nicht zu übersehen, die Ressortabstimmung zu verbessern, sachliche und räumliche Schwerpunkte zu bilden und überflüssige Verwaltungsingerenzen des Bundes zu vermeiden.

Die Kommission hat die Bedeutung dieser Einwände bei ihren Reformüberlegungen voll gewürdigt. Deshalb hat sie darauf Wert gelegt, die durch die Finanzreform 1969 herbeigeführte Entwicklung des Verfassungsrechts in einer Weise fortzusetzen, die den damals eingeschlagenen Weg grundsätzlich beibehält, dabei allerdings die Korrekturen vornimmt, die sich nach den bisherigen Erfahrungen zur Überwindung der in mancherlei Hinsicht unzulänglichen Kompromisse als notwendig erwiesen haben (Abschnitt 5). Im Sinne dieser Betrachtungsweise liegt auch der Vorschlag der Kommission, den durch die Finanzreform geschaffenen Rechtszustand bis zum Erlaß neuer Vorschriften aufgrund der geänderten Verfassungsbestimmungen aufrechtzuerhalten (Abschnitt 8).

4.3 Abkehr von zu idealistischen Planungsvorstellungen

Eine Reihe gewichtiger Einwände gegen das Zwischenberichtsmodell läuft darauf hinaus, daß sich die Kommission von zu idealistischen Planungsvorstellungen habe leiten lassen. Hierher gehören die Bedenken, die auf eine Überschätzung der Planungskapazität, auf die kaum überwindlichen Schwierigkeiten gemeinsamer Grundannahmen, auf den zu großen Perfektionismus und das zu komplizierte Verfahren und auf die daraus folgenden Gefahren für die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems hinweisen.

4.3.1 Realistische Einschätzung der Planungskapazität

In der Diskussion wurden, nach Meinung der Kommission zu Recht, die grundsätzlichen Schwierigkeiten einer sehr weitgehenden Integration der Planungen zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen und zugleich zwischen Bund und Ländern hervor-

gehoben. Es wurde bezweifelt, ob in absehbarer Zeit Planungskapazitäten aufzubauen wären, die der Zahl und der Unterschiedlichkeit der Einzelaufgaben und der Vielfalt ihrer möglichen Wechselbeziehungen gewachsen wären. Sektoral ausgebaute Planungskapazitäten könnten dagegen einzelnen Sachbereichen einen „Planungsvorsprung" verschaffen, der von der Sache nicht gerechtfertigte Prioritäten setzen könnte. Das würde dann im Endergebnis genau das Gegenteil einer integrierten Planung bewirken. Diese Bedenken überzeugten die Kommission davon, daß es verfehlt wäre, schon jetzt eine integrierte Planung von Bund und Ländern vorzuschreiben. Sie bewogen sie andererseits aber auch, jedenfalls die Möglichkeit einer integrierten Planung anstelle der in Artikel 91 a und 91 b GG festgeschriebenen isolierten sektoralen Planungen für den Fall zu eröffnen, daß die technischen Voraussetzungen und der politische Wille dafür vorhanden sind.

4.3.2 Die Schwierigkeit gemeinsamer Grundannahmen

Das Zwischenberichtsmodell beruht maßgeblich darauf, daß es dem Bund und allen Ländern gelingt, zu gemeinsamen Grundannahmen zu kommen, auf denen dann die integrierte Aufgabenplanung des Bundes und jedes Landes aufbaut. Die Kommission hat sich aber im weiteren Verlaufe ihrer Beratungen davon überzeugt, daß es beim föderativen Aufbau unseres Staatswesens auf parlamentarisch-demokratischer Grundlage äußerst schwierig ist, zu einem derartigen Konsens zu kommen. Denn jede verbindliche Festlegung einer Grundannahme schließt eine gemeinsame Vorstellung über die Notwendigkeit und Vordringlichkeit bestimmter Staatsaufgaben ein. Dies gilt schon für die Ermittlung bestimmter volkswirtschaftlicher und finanzwirtschaftlicher Grundannahmen. Es trifft in vermehrtem Maße für Vorstellungen über das Ausmaß des Zuwachses auf bestimmten Lebens- und Wirtschaftsbereichen zu. Es gibt aber keine objektiven Kriterien für derartige Annahmen. Sie hängen in verhältnismäßig weitem Umfang von Einschätzungen und Prognosen ab, die ihrerseits durch politische Ziel- und Prioritätsvorstellungen mitbeeinflußt werden. Über letztere entscheiden jedoch — bei ganz unterschiedlichen Interessenlagen — die politischen Mehrheiten im Bund und in den elf Ländern. Die Kommission hat daher darauf verzichtet, derartige gemeinsame Grundannahmen verbindlich vorzuschreiben.

4.3.3 Kein kompliziertes Verfahren

Das Verfahren der integrierten Planung in Bund und Ländern und einer darauf aufbauenden gemeinsamen Rahmenplanung ist für alle Beteiligten ohne Zweifel sehr kompliziert. Eine Verfahrensablaufskizze auf der Grundlage dieses Modells zeigt, welche beträchtliche Zahl von Schritten, an denen Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat, elf Landtage und elf Länderregierungen beteiligt sind, erforderlich wäre, um zu einem gemeinsamen Rahmenplan zu kommen. Dabei sind nicht die anschließenden Schritte berücksichtigt, welche zur Anpassung der integrierten Aufgabenplanung des Bundes und der Länder an die gemeinsame Rahmenplanung erforderlich wären. Es ist unter diesen Umständen die Befürchtung nicht von der Hand zu weisen, daß ein solcher Plan zu seiner Aufstellung sehr viel Zeit brauchen, die ohnehin stark angespannte Abstimmungskapazität der Spitzenpolitiker noch mehr strapazieren würde und dann wahrscheinlich nach Fertigstellung in wesentlichen Teilen durch die Zeitverhältnisse überholt wäre. Die Kommission hat deshalb die perfektionistische Regelung des Zwischenberichtsmodelle fallengelassen und sich dazu entschlossen, in der Verfassung nur das Minimum an Verfahrensregeln niederzulegen, das unbedingt einer verfassungsrechtlichen Grundlage bedarf. Im übrigen überläßt sie es dem Gesetzgeber, entsprechend dem jeweiligen Entwicklungsstand praktikable und bestmögliche Verfahren zu entwickeln.

4.3.4 Erhaltung der Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems

Selbst wenn eine solche Planung zustande kommen würde, hätte sie eben wegen der großen Schwierigkeiten ihres Zustandekommens einen Verfestigungsgrad, der der für das Regierungshandeln unerläßlichen Flexibilität zuwiderliefe. Andererseits würde das hohe Quorum — einfache Mehrheit des Bundestages und Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates — dazu führen, daß eine Einigung nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zustande kommen würde. Die gemeinsame Rahmenplanung würde dann einen so hohen Abstraktionsgrad aufweisen, daß unter ihm im Endergebnis die unterschiedlichsten Vorstellungen verwirklicht werden könnten. Die Zweidrittelmehrheit im Bundesrat würde sehr wahrscheinlich dazu zwingen, zu viele Interessen und politische Vorstellungen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, und die Mehrheit im Bundestag unter Umständen daran hindern, ihr Programm zu verwirklichen. Deshalb wäre die Befürchtung nicht unbegründet, daß das Modell der gemeinsamen Rahmenplanung von Bund und Ländern aufgrund integrierter Pläne zu einer übermäßigen Mischung von Verantwortlichkeiten und zu einer unerwünschten Anonymität großer politischer Entscheidungen führen könnte. Diese Gründe bewogen die Kommission zum Verzicht auf die mehrfachen Zustimmungsvorbehalte zugunsten von Bundestag und Bundesrat einschließlich der Einschaltung des Vermittlungsausschusses; lediglich das Erfordernis der Zustimmung des Bundes und der Mehrheit der Länder ist, auch um das Einstimmigkeitsprinzip auszuschließen, unverzichtbar.

4.4 Kein praktikables Ersatzmodell für einen aufgabenkonformen Finanzausgleich

In Übereinstimmung mit dem Vorbehalt der Kommission zum Zwischenberichtsmodell (Abschnitt 3.2) wurde von der Kritik zu Recht darauf hingewiesen, daß der Wegfall der Mitfinanzierungsbefugnis des Bundes einen Finanzausgleich voraussetzt, der eine aufgabenkonforme Finanzausstattung der Länder gewährleistet. Dabei müssen auch den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Finanzmittel gesichert werden, die sie zur Durchführung der in ihren Bereich fallenden Planungsobjekte benötigen. Es wäre unter

diesen Umständen in der Tat unerläßlich, daß ein Weg gefunden würde, die Aufgaben, deren Finanzierung sich aufgrund einer gemeinsamen Rahmenplanung als notwendig erweisen würde, in Form von objektiven Merkmalen im Bund-Länder-Finanzausgleich zu berücksichtigen. Ein solcher Finanzausgleich würde die aus bundesweiter Sicht notwendige Steuerung mit einem Höchstmaß finanzieller Unabhängigkeit der Länder verbinden. Er sei, wie in der Diskussion vorgetragen wurde, möglich, aber noch nie ernstlich versucht worden. Er könnte auf dem seinerzeit von Johannes Popitz entworfenen Modell aufbauen. Damit würden die Voraussetzungen geschaffen, die Gemeinschaftsaufgaben in die alleinige Verantwortlichkeit der Länder zurückzuführen. Außerdem würden die Länder in die Lage versetzt, die Investitionen aus eigener Kraft auch auf den gesamtstaatlich wichtigen Gebieten vorzunehmen.

Die Kommission zweifelte jedoch daran, ob sich ein derartig vollkommener Finanzausgleich in absehbarer Zeit verwirklichen ließe. Es ist schon schwierig, objektive Merkmale für die Finanzierung zur Erfüllung von Aufgaben festzulegen, die von den jeweils zuständigen Instanzen ganz unterschiedlich gewertet werden und die bei den einzelnen Ländern der vorgegebenen unterschiedlichen Größe ganz verschiedene Anstrengungen erfordern, zumal die einzelnen Aufgaben auch untereinander vielfach in einem natürlichen Spannungsverhältnis stehen. Aber selbst wenn das gelänge, würde die Umstellung des jetzigen, vornehmlich auf die Ausgleichung der Steuerkraft angelegten Finanzausgleichs auf stärker bedarfsorientierte Merkmale nach den bisherigen Erfahrungen große Schwierigkeiten verursachen. Die verschiedenen, in einem solchen Finanzausgleich zu berücksichtigenden Merkmale heben sich zum Teil gegenseitig auf, so daß unter Umständen die Länder, auf deren Unterstützung es im einzelnen Falle ankäme, von der Wohltat des auf sie gemünzten Merkmales nichts verspüren würden. Deshalb mußte die Kommission, unbeschadet des an sich zu erstrebenden Idealzustandes einer aufgabenkonformen Finanzausstattung der Länder, von der Tatsache ausgehen, daß nach dem bisherigen Erkenntnisstande sich kein praktikables Ersatzmodell abzeichnet. Damit entfiel eine wesentliche Voraussetzung für das vorläufige Modell einer gemeinsamen Bund-Länder-Planung.

4.5 Erweiterung der Bundesauftragsverwaltung — kein gangbarer Weg

Nachdem sich das vorläufige Planungsmodell des Zwischenberichts als nicht empfehlenswerte Alternative zu den Gemeinschaftsaufgaben und der Investitionsfinanzierung erwiesen hatte, stand die Kommission vor der Frage, ob nicht eine Entflechtung durch eine Verstärkung der Bundesauftragsverwaltung im Bereiche der Gemeinschaftsaufgaben und eine Rückübertragung der Finanz- und Aufgabenverantwortung bei den mit den Investitionshilfen finanzierten Sachbereichen möglich wäre. Diese Lösung hätte mit einer allgemeinen Kompetenz für eine gemeinsame Rahmenplanung besonders bedeutsamer Aufgaben durch Bund und Länder verbunden werden können.

Die Kommission prüfte einen Vorschlag, der eine Planungskompetenz etwa nach der Empfehlung der Kommission in Artikel 28 a (neu) vorsah, ferner die bisherigen Gemeinschaftsaufgaben des Artikels 91 a GG in die Auftragsverwaltung des Bundes überführen und außerdem die Investitionskompetenz des Bundes nach Artikel 104 a Abs. 4 GG — mit der wichtigen Ausnahme der Investitionen zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts — ersatzlos streichen wollte. Der Vorschlag hätte die bestehende Möglichkeit einer gemeinsamen Bund-Länder-Planung nicht nur erhalten, sondern auf weitere Bereiche erweitert. Die in die Bundesauftragsverwaltung zu überführenden Gebiete hätten hinsichtlich der Gesetzgebung, soweit das noch nicht der Fall ist, in die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes übergeführt werden müssen. Der Bund hätte dann die Möglichkeit, Fördergebiete, Förderungsgrundsätze und Instrumente festzulegen und eine einheitliche Gesetzesanwendung sicherzustellen. Mit der Bundesauftragsverwaltung hätte der Bund auch die Fachaufsicht gegenüber den Länderbehörden erhalten. Andererseits wäre die Finanzlast für die Durchführung dieser Aufgaben voll auf den Bund übergegangen. Die bisherigen Gebiete des Wohnungsbaus, des Städtebaus, des Krankenhausbaus und des Verkehrsausbaus in den Gemeinden wären damit ganz in die Ausführungszuständigkeit der Länder zurückgefallen. Wesentliche finanzielle Steuerungsmöglichkeiten des Bundes wären damit — nach der für dieses Modell vorgetragenen Begründung — nicht entfallen, weil die Bundesmittel auf diesen Gebieten in zunehmendem Umfang weitgehend schematisch und gleichmäßig auf die Länder verteilt würden. Der neuen Aufgabenverteilung sollte beim vertikalen Finanzausgleich Rechnung getragen werden. Allerdings sollte dem Bund die Möglichkeit eröffnet werden, zur Verstärkung der horizontalen Ausgleiche unter den Ländern einzelnen oder allen Ländern grundsätzlich zweck- und auflagenfreie Finanzzuweisungen zu gewähren.

Die Kommission hat nicht verkannt, daß eine solche Möglichkeit dem Bund Förderungsinstrumente an die Hand geben würde, die weit mehr als bisher gestatteten, Schwerpunkte für die Entwicklung der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik innerhalb einzelner Länder zu bestimmen. Die Kommission konnte sich jedoch nicht zu einem solchen Vorschlag entschließen, der wichtige Länderbereiche von der bisherigen Rahmenplanung mit gemeinschaftlicher Finanzierung in die Bundesauftragsverwaltung mit alleiniger Finanzierung durch den Bund übergeführt hätte. Auf der einen Seite würde dem Bund damit mehr geboten, als er zur wirtschafts- und konjunkturpolitischen Steuerung benötigt, aber auch mehr Verantwortung aufgebürdet, als er mangels örtlicher Detailkenntnis auch bei beträchtlicher Vergrößerung seines Verwaltungsapparates tragen könnte. Auf der anderen Seite würde damit überflüssigerweise in Kernbereiche der bisherigen Länderzuständigkeit eingegriffen, und es würden neue Konflikte heraufbeschworen werden. Bei alledem ist fraglich, ob sich Bundestag und Bundesrat zu einer vollen Ausnut-

zung der durch das Grundgesetz lediglich eröffneten Kompetenzmöglichkeiten entschließen würden.

Entscheidend ist, daß sich die Auftragsverwaltung kaum für den ihr in diesem speziellen Fall zugedachten Zweck eignen würde. Die Infrastrukturplanung ist nämlich dadurch gekennzeichnet, daß ihre Objekte miteinander verflochten sind und ihre Durchführung deshalb eine intensive Abstimmung mit anderen Bereichen, die in der Verwaltung der Länder bleiben, benötigt. Dem kann die Auftragsverwaltung nicht voll Rechnung tragen, weil sie meist nur einen oder wenige Gegenstände ins Auge fassen und die Verflochtenheit etwa beim Hochschulbau mit den Folgekosten einerseits und mit der Bildungsplanung andererseits nicht sicherstellen kann. Zudem wird der Wirkungsgrad von Weisungen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung auf Gebieten, die — wie die Gemeinschaftsaufgaben — weiterhin von großer Bedeutung für das betreffende Land sind, überschätzt. Sie passen nicht zu der kooperierenden Verwaltung, die für das Gebiet der Infrastrukturpolitik allein angemessen ist. Außerdem würde die vollständige Übernahme der Kosten für den Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken und für die Verbesserung der Wirtschafts- und Agrarstruktur schwerwiegende Abgrenzungsprobleme aufwerfen. Schließlich würde die bisherige Selbstbeteiligung der Länder zu Lasten des Bundes entfallen. Das bisher auch auf seiten der Länder vorhandene Interesse an einer sparsamen Verwirklichung der Planung auf dem Gebiete der Gemeinschaftsaufgaben könnte spürbar geschwächt werden. Nach alledem konnte sich die Kommission nicht für ein derartiges Modell entscheiden.

5 Grundgedanken der Kommissionsvorschläge

5.1 Weiterführung der Finanzreform 1969

5.1.1 Grundsätzliche Anerkennung der Zielsetzung

Das Ziel der Finanzreform von 1969: das Dotationssystem der fünfziger und sechziger Jahre, das sich neben der Verfassung entwickelt hatte, durch eine verfassungsrechtlich einwandfreie Lösung zu ersetzen und dabei die notwendige Einflußnahme des Bundes in diesem Bereich der Länderaufgaben unter konjunkturellen Gesichtspunkten sicherzustellen, verdient grundsätzliche Anerkennung. Die wachsende wirtschaftliche Verflechtung der Bundesrepublik mit den anderen Staaten der Europäischen Gemeinschaften und der ständig größer werdende Zwang, vorhandene Mittel sparsam und gezielt dort einzusetzen, wo sie aus gesamtstaatlicher Sicht am besten zur Steuerung von Konjunkturkrisen und zur gleichmäßigen Erfüllung von Aufgaben oder zur Förderung regionalen Wachstums benötigt werden, erfordern auch in Zukunft ein angepaßtes Instrumentarium zur Sicherstellung des Bundeseinflusses.

5.1.2 Unausgewogenheiten des Verfassungskompromisses

Bei der Auswahl dieser Steuerungsmittel und bei der Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sind allerdings einige Unausgewogenheiten nicht zu übersehen. Auf der einen Seite lehnte der verfassungsändernde Gesetzgeber eine Generalklausel nach dem Vorschlag der Troeger-Kommission ab und schränkte darüber hinaus die von dieser angeführten Beispiele auf die drei enumerativ aufgeführten Tatbestände der Gemeinschaftsaufgaben des Artikels 91 a GG ein und verwies die wissenschaftliche Forschung in den besonderen Artikel 91 b GG. Auf der anderen Seite wurde doch wieder eine Generalklausel in Form der Investitionshilfekompetenz des Bundes geschaffen, die aber an die Voraussetzungen der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder des Ausgleichs unterschiedlicher Wirtschaftskraft oder der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums geknüpft wurde. Damit sollten Sachgebiete abgedeckt werden — nämlich die Förderung der gemeindlichen Verkehrseinrichtungen, der soziale Wohnungsbau, die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung und die Sicherung des Krankenhausbaus —, die an sich als Gemeinschaftsaufgaben ins Auge gefaßt worden waren.

Obwohl die Voraussetzungen für die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern in allen diesen Sachbereichen ähnlich gelagert waren, wurden sie verschieden geregelt, je nachdem, ob sie in Artikel 91 a, 91 b oder 104 a Abs. 4 GG Eingang gefunden hatten, und zwar in

- der gesetzestechnischen Systematik: Generalklausel — enumerative Aufzählung;
- dem Grad der Verbindlichkeit: Verpflichtung des Bundes — Ermächtigung des Bundes;
- der Formulierung des gesamtstaatlichen Bezuges: Aufgaben der Länder, wenn sie für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist — besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände);
- dem Zusammenwirken von Bund und Ländern: Verfahren einer gemeinsamen Rahmenplanung — kein näher ausgestaltetes Verfahren;
- der Reichweite des Bundeseinflusses: Aufnahme eines Vorhabens in die Rahmenplanung — gesetzliche oder vertragliche Regelung der Arten der zu fördernden Investitionen;
- der Kostenregelung: Festlegung des Bundesanteils der Gemeinschaftsaufgaben — keine Verfassungsregelung zur Aufteilung der Kosten für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung und der Höhe der Bundesinvestitionshilfen;
- der näheren Regelung: nur durch Gesetz bei Artikel 91 a GG — nur durch Vereinbarung bei Artikel 91 b GG — durch Gesetz und Verwaltungsvereinbarung bei Artikel 104 a Abs. 4 GG.

Diese Unterscheidungen sind zu einem großen Teil künstlich und nur auf dem Hintergrund der schwierigen Kompromißfindung im Gesetzgebungsverfahren der Finanzreform von 1969 zu verstehen. Sie erschweren die flexible Handhabung der Bund-Länder-Zusammenarbeit und schränken die verfahrensmäßigen Anpassungen an die Besonderheiten der einzelnen Sachbereiche ein.

5.2 Neue Abgrenzung zwischen den verschiedenen Wegen des Bund-Länder-Zusammenwirkens

Demgegenüber sollte die Unterscheidung darauf abstellen, auf welchen Wegen das Zusammenwirken des Bundes und der Länder zur Praktizierung ihrer gemeinsamen gesamtstaatlichen Verantwortung stattfindet, ob auf dem Wege der gemeinsamen Planung im größeren zeitlichen und sachlichen Rahmen oder auf dem Wege der finanziellen Beteiligung des Bundes bei bestimmten Investitionsvorhaben. Beide Wege sind notwendig. Beide Wege erfordern unterschiedliche rechtliche Steuerungsmöglichkeiten. Aber jeder Weg verlangt für sich ein einheitliches rechtliches Instrumentarium.

Auf dem Wege der gemeinsamen Planung hat der Grundgedanke des Zwischenberichtsmodells nach wie vor seine Berechtigung: Jede Bezogenheit auf einzelne Vorhaben sollte vermieden werden. Die Planung sollte als echte Rahmenplanung ausgestaltet werden und sich — im Gegensatz zur „Rahmenplanung" nach Artikel 91 a GG — deutlich von einer Mischfinanzierung und Mischverwaltung absetzen. Auf dem Wege der finanziellen Beteiligung sollte der Bund nicht nur die Arten der zu fördernden Vorhaben, sondern auch in besonderen Fällen das Verfahren der Auswahl der einzelnen Vorhaben regeln können, und zwar sowohl in den Fällen der bisherigen Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a GG wie auch in den Fällen der Investitionshilfe nach Artikel 104 a Abs. 4 GG. Das führt nicht dazu, die bisherigen Möglichkeiten des Bundeseinflusses nach Artikel 91 a GG und 104 a Abs. 4 GG zu kumulieren und sie sowohl bei der Planung als auch bei der Finanzierung zum Einsatz zu bringen. Vielmehr müssen die vorhandenen Instrumente daraufhin überprüft werden, welche sich für die unterschiedlichen Wege am besten eignen, welche danach entbehrt werden können und welche der Ergänzung bedürfen.

5.3 Rahmenplanung neuer Art

Die Rahmenplanung neuer Art hebt sich nach diesem Vorverständnis vornehmlich in dreierlei Hinsicht von der Rahmenplanung nach Artikel 91 a GG ab:

5.3.1 Generalklausel

Die Absetzung von der Mischfinanzierung und Mischverwaltung ermöglicht es, die Bund-Länder-Planung aus den engen Grenzen der in Artikel 91 a GG enumerativ aufgezählten Gebiete zu lösen. Es sollen nunmehr alle für die Entwicklung des Bundesgebietes bedeutsamen Sachbereiche einbezogen werden können. Das soll auch für Aufgaben gelten, für deren Durchführung bisher der Bund allein verantwortlich ist, wie das z. B. beim Fernstraßenbau der Fall ist. Zwar werden nach dem Verlauf der bisherigen Entwicklung auch in Zukunft die meisten Anwendungsfälle der gemeinsamen Planung Zuständigkeiten der Länder betreffen. Aber die erweiterte Möglichkeit kann eine sachgerechte und lebensnahe Abgrenzung der in die Planungskooperation aufzunehmenden Sachbereiche erleichtern.

5.3.2 Kann-Vorschrift

Verfassungsrechtlich soll es sich bei der Bestimmung über die gemeinsame Planung nur um eine Kann-Vorschrift handeln: Das Grundgesetz stellt lediglich eine Ermächtigung zum gemeinsamen Handeln von Bund und Ländern bereit. Es liegt in der Entscheidungsgewalt von Bundestag und Bundesrat, ob Bund und Länder überhaupt und gegebenenfalls auf welchen Sachbereichen sie gemeinsam planen wollen. Eine verfassungsrechtliche Pflicht zur gemeinsamen Planung wird nicht, und zwar auch nicht für eine abstimmungspflichtige Planung im Bund und in jedem Land, begründet. Gleichwohl legt die Befugnis zur gemeinsamen Rahmenplanung es dem Bundestag und dem Bundesrat nahe, sich der eingeräumten Möglichkeiten zu bedienen, wenn es das allgemeine Wohl verlangt. Außerdem gestattet die Ermächtigung neben sektoralen Planungen auch eine integrierte Planung. Damit plädiert die Kommission nicht für einen Abbau, sondern für einen flexibleren und damit sachgerechteren Einsatz der Planungskooperation. Außerdem sollen die Planungsmöglichkeiten aufgrund der Gesetze und Verwaltungsvereinbarungen auf der Grundlage der bisherigen Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG (Abschnitt 8) aufrechterhalten bleiben.

5.3.3 Verfassungsrechtliche Mindestregelung

Die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder soll in Zukunft nicht zu sehr an die Kette verfassungsrechtlicher Verfahrensregelungen gelegt werden. Dies wird dadurch erleichtert, daß die Auswahl einzelner Vorhaben und eine Mitfinanzierung des Bundes nicht Gegenstand gemeinsamer Planung nach Artikel 28 a (neu) sein können. Danach soll insbesondere auch kein Zwang bestehen, „Einrichtungen der gemeinsamen Rahmenplanung" zu schaffen, wie sie derzeit in den Planungsausschüssen nach den Gesetzen über die Gemeinschaftsaufgaben bestehen. Allerdings hielt es die Kommission für erforderlich, über die Punkte, die zur Kennzeichnung des Wesens der Rahmenplanung wesentlich sind, eine Aussage im Grundgesetz zu machen: Erstens wird die Beteiligung der Volksvertretungen des Bundes und der Länder zur Sicherstellung ihrer Mitwirkung an der Staatsleitung gefordert. Zweitens wird zur Gewährleistung einer echten und wirksamen Bund-Länder-Zusammenarbeit vorgesehen, daß die Zustimmung des Bundes und der — einfachen, nicht qualifizierten — Mehrheit der Länder erforderlich, aber auch ausreichend ist, um über die gemeinsame Planung zu entscheiden. Drittens wird die Bindungswirkung der Planung ihrem Rahmencharakter angepaßt, d. h. die Auswahl einzelner Vorhaben, die Einzelplanungen und ihre Durchführung verbleiben dem Bund und den Ländern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten.

5.4 Finanzbeiträge neuer Art

Die Finanzbeiträge neuer Art (Artikel 104 b [neu]) stecken den Umfang der Finanzierungskompetenz des Bundes zur Förderung wichtiger Vorhaben auf Sachgebieten innerhalb des Verwaltungsbereichs der Länder ab. Diese Vorhaben betreffen zwar nicht ausschließlich, aber überwiegend Investitionen im volks-

wirtschaftlichen Sinne. Es erscheint daher gerechtfertigt, auch nach den Vorschlägen der Kommission weiterhin von Investitionshilfekompetenz und von Investitionsförderung des Bundes zu sprechen.

Artikel 104 b (neu) regelt einheitlich, welche Sachbereiche unter dem Blickpunkt der gesamtstaatlichen Verantwortung zu berücksichtigen sind und welche Einflußnahme dabei der Bund auf die Verwaltung der Länder haben soll. Diese Regelung stellt jedoch keinen Versuch dar, die Kompetenzen abschließend aufzuführen, die der Bund zur Finanzierung von Aufgaben unter dem Gesichtspunkt der Natur der Sache oder des Sachzusammenhangs (sogenannter „ungeschriebener Zuständigkeiten" des Bundes) hat und die Gegenstand von Verhandlungen des Bundes und der Länder unter dem Stichwort „Flurbereinigung" (Abschnitt 2.3.2 am Ende) waren. Mit diesem Thema hat sich die Kommission nicht befaßt.

5.4.1 Zusammenfassung der Sachgebiete der Artikel 91a, 91b, 104a Abs. 4 GG

Die Zusammenfassung der in den Artikeln 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG genannten Materien reicht zur Abgrenzung der Investitionshilfekompetenz des Bundes aus. Er ist damit in der Lage, seiner Verantwortung bei der Förderung gesamtstaatlich bedeutungsvoller Länderaufgaben gerecht zu werden und dabei konjunkturellen, regionalen und strukturellen Notständen zu steuern. Die Einführung einer Generalklausel, die bei der Finanzreform 1969 noch zur Debatte stand, hat die Kommission nicht ernstlich erwogen. Die Rahmenplanung neuer Art bietet Gelegenheit zum Zusammenwirken von Bund und Ländern auf allen Sachbereichen, die für die Entwicklung der Bundesrepublik von Bedeutung sind. Die Übernahme der eingeschränkten Generalklausel aus Artikel 104 a Abs. 4 GG vermag überdies außergewöhnlichen Situationen zu begegnen, die zur Zeit noch nicht absehbar sind. Das war andererseits ein Grund dafür, die eingeschränkte Generalklausel nicht durch eine Aufzählung der Sachgebiete zu ersetzen, die gegenwärtig mit Investitionshilfen des Bundes gefördert werden.

5.4.2 Sacheinfluß des Bundes bei der Auswahl von Förderungsvorhaben

Die Vereinheitlichung der Mitfinanzierungskompetenzen der Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG in Gestalt der Finanzbeiträge neuer Art will dem Bund den Sacheinfluß, den er bei den Gemeinschaftsaufgaben hat, erhalten. Darüber hinaus will sie auf den Gebieten der Investitionshilfe alter Art (Artikel 104 a GG) dem Bund einen vermehrten Sacheinfluß eröffnen, indem er befugt sein soll, nicht nur die Arten der Vorhaben, sondern in besonderen Fällen auch das Verfahren der Auswahl einzelner Vorhaben zu regeln.

In der Auseinandersetzung der Kommission spielte dieser Punkt wegen seiner Bedeutung für die Verwaltungsingerenz des Bundes auf dem Gebiete der Mischfinanzierung und damit für die Stellung der Investitionsförderung im föderalistischen Gefüge der Bundesrepublik überhaupt eine gewichtige Rolle. Gegen ein so weitgehendes Mitspracherecht des Bundes wurde geltend gemacht, daß die Finanzbeiträge ein Korrektiv zum allgemeinen Finanzausgleich bleiben müßten. Außerdem genüge dann die Zustimmung des Bundesrates zu den Ausführungsgesetzen des Bundes nicht mehr, um die Länderinteressen zu sichern. Demgegenüber setzte sich die Meinung durch, daß es nicht in erster Linie um die Ergänzung des Finanzausgleichs gehe. Vielmehr stehe die Realisierung des Grundsatzes im Vordergrund, daß die Erledigung von Aufgaben überregionaler Bedeutung in einem einheitlichen Wirtschafts- und Finanzgebiet auch der Mithilfe des Bundes bedürfe. Wenn der Bund dabei grundsätzlich die Hälfte der Länderausgaben übernähme, so sei es nur billig, wenn er auch die Ausgaben mitplanen dürfe, an deren Finanzierung er sich zu beteiligen habe. Deshalb sei anzustreben, das Verfahren nach Artikel 91 a GG in der Investitionsfinanzierung neuer Art weiterzuführen, nicht aber zurückzubilden.

Der Sacheinfluß des Bundes besteht zunächst darin, daß er durch Bundesgesetz regeln kann, auf welche Arten von Vorhaben sich die Förderung erstreckt. Er wird damit in die Lage versetzt, in allen Fällen den generellen, der Art nach bestimmten Verwendungszweck der Finanzbeiträge und insoweit zugleich die Voraussetzungen zu bezeichnen, unter denen er zur Förderung bereit ist. Er kann darüber hinaus „in besonderen Fällen das Verfahren der Auswahl der Vorhaben regeln". Der „besondere Fall" wird zum Beispiel gegeben sein, wenn die Festlegung des generellen Verwendungszweckes ausnahmsweise nicht ausreicht, um die im gesamtstaatlichen Interesse notwendige Steuerung der Mittel sicherzustellen, oder wenn die Förderung schon von der Eigenart des zu finanzierenden Sachbereichs (z. B. Bau von Hochschulen oder U-Bahn-Anlagen) eine Befassung mit den einzelnen Vorhaben notwendig voraussetzt. Bei der Regelung des „Verfahrens der Auswahl der Vorhaben" kann der Bund die an der Auswahl Beteiligten, und zwar gemeinsame Bund-Länder-Gremien, bezeichnen und die Differenzierungs- und Präzisierungsmerkmale festlegen, nach denen die einzelnen Vorhaben unter den vorgegebenen Arten auszuwählen sind. Die Gewährung von Finanzbeiträgen, die mit der Auswahl eines bestimmten Förderungsvorhabens in einem besonderen Fall verbunden ist, setzt allerdings nach dem Vorbild des Artikels 91 a Abs. 3 Satz 2 GG voraus, daß das Land zustimmt, in dessen Gebiet das Vorhaben durchgeführt werden soll.

5.4.3 Festlegung der Höhe der Finanzbeiträge

Was die Modalitäten der Finanzierung anbelangt, so hätte es an sich nahegelegen, im Schema der bisherigen Investitionshilfen des Artikels 104 a Abs. 4 GG zu bleiben. Danach sind die Finanzbeiträge ihrer Höhe nach nicht verfassungsrechtlich festgelegt. Innerhalb der Grenzen, die ihnen im System des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs gesetzt sind, ist der einfache Bundesgesetzgeber in ihrer Bemessung frei. Damit könnte er den unterschiedlichen Sachverhalten in den verschiedenen Förderungsbereichen Rechnung tragen. Das hätte dem Bestreben der Kommission nach mehr Flexibilität des Bundesinstruments der Finanzhilfen entsprochen. Die Kommission hielt es jedoch für richtiger, dem Finan-

zierungssystem der bisherigen Gemeinschaftsaufgaben den Vorzug zu geben. Dieses ist durch die im Prinzip hälftige Beteiligung des Bundes bestimmt, die allerdings bei der Agrarförderung 60 v. H. und beim Küstenschutz 70 v. H. der Kosten erreicht, wogegen die Finanzhilfen des Bundes im Krankenhauswesen und bei den städtebaulichen Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen etwa ein Drittel ausmachen, während wiederum die Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse 60 v. H. und im Zonenrandgebiet 70 v. H. der Kosten erreichen können. Zwei Gründe waren dafür maßgebend, im neuen Finanzierungsmodell dem Bund doch von Verfassungs wegen grundsätzlich die Hälfte der Kosten anzulasten. Die dadurch bewirkte Klarheit soll Konflikte über die Verteilung der Kosten zwischen Bund und Ländern von vornherein ausschließen. Zum anderen ist der verhältnismäßig hohe Einsatz des Bundes bei der Mitfinanzierung von Länderaufgaben als Bremse gegen ein zu leichtfertiges Engagement des Bundes gedacht, die bewirken soll, daß der Bund nur in gravierenden Fällen zu der ihm eingeräumten Finanzierungskompetenz greift.

5.4.4 Finanzbeiträge kein Ersatz für den Finanzausgleich

Der Kommission lag bei ihren abschließenden Beratungen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. März 1975 (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 39, 96 ff.) vor, in dem sich das Gericht eingehend mit der Reichweite der Investitionshilfekompetenz des Bundes aufgrund des Artikels 104 a Abs. 4 GG anhand der Bestimmungen des Städtebauförderungsgesetzes über die Finanzhilfen des Bundes und deren Einsatz auseinandersetzt. Der Vergleich zwischen den Investitionshilfen nach Artikel 104 a Abs. 4 GG und den Finanzbeiträgen neuer Art nach Artikel 104 b (neu) hat der Kommission Anlaß zu der ausdrücklichen Feststellung gegeben, daß auch nach der vorgeschlagenen Verfassungsänderung es primär Sache des Finanzausgleichs ist, den Ländern Mittel für ihre Aufgaben zu verschaffen. Finanzbeiträge nach Artikel 104 b (neu) sollen nur subsidiär eingesetzt werden. Die Kommission befindet sich damit in Einklang mit der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, wonach auf die Investitionsfinanzierung nicht als Ersatz für die nicht rechtzeitige und richtige Verteilung des Aufkommens der Gemeinschaftsteuern gemäß Artikel 106 Abs. 3 und 4 GG oder für die nicht rechtzeitige und richtige Regelung des Finanzausgleichs nach Artikel 107 Abs. 1 und 2 GG zurückgegriffen werden kann. Auch die Kommission geht davon aus, daß es sich dabei um einen wesentlichen Punkt des bundesstaatlichen Grundverhältnisses handelt, der auch bei einer Verfassungsänderung beachtet werden muß. Dagegen wollte die Kommission — gegen eine starke Minderheitsmeinung — nicht so weit gehen, das Verhältnis von Investitionsförderung und Finanzausgleich verfassungsrechtlich etwa in der Weise festzulegen, daß die Finanzbeiträge nur so lange und so weit zulässig sein sollen, wie der Aufwand für die Investitionsaufgaben nicht als Sonderlast im Finanzausgleichsgesetz berücksichtigt werden könne. Dafür wurde angeführt, daß — wo irgend angängig — der Bedarf, der einzelne Länder aufgrund von Strukturerschwernissen oder Sonderlasten zusätzlich belaste, nach objektiven Gesichtspunkten berücksichtigt werden müsse. Der Vorschlag sei von der Absicht getragen, nach Möglichkeit einmal eingeführte Dotationen durch Leistungen des Finanzausgleichs abzulösen, weil dies ein einfaches und kostensparendes Verfahren sei und weil frei verfügbare Mittel für die Länder besser als zweckgebundene seien. Abgesehen von den allgemeinen Bedenken gegen die Realisierbarkeit eines objektiv am Bedarf ausgerichteten Finanzausgleichs (Abschnitt 4.4) ist der Begriff der „Sonderlasten" nicht eindeutig bestimmbar. Außerdem würde es dem Sinn einer flexiblen Förderung zuwiderlaufen, wenn alle bisher gewährten Ausgleichsleistungen zu einem verfassungsrechtlich gesicherten Anspruch erhoben würden. Andererseits glaubte die Kommission, dem Grundanliegen mit der im vorausgegangenen Absatz getroffenen Feststellung über die im Verhältnis zum Finanzausgleich subsidiäre Natur der Finanzbeiträge Rechnung getragen zu haben.

Im übrigen war die Kommission der Meinung, daß sich die Gründe des Urteils nicht ohne weiteres auf eine zukünftige gesetzliche Regelung übertragen lassen, welche die Investitionsbeitragsermächtigung neuer Art ausschöpft. Das Bundesverfassungsgericht hat nämlich schon darauf hingewiesen, daß die entscheidende Einschränkung des Artikels 104 a Abs. 4 GG — im Gegensatz zu den Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a GG — darin liegt, daß der Bund nur die Arten der zu fördernden Investitionen festlegen darf, ihm dagegen jede weitergehende Mitwirkung bei der Auswahl der Förderungsobjekte und damit die Durchsetzung allgemein bundespolitischer, wirtschafts-, währungs-, raumordnungs- oder strukturpolitischer Ziele in den Ländern verwehrt ist. Demgegenüber wird der Bund durch die Investitionsbeiträge neuer Art in die Lage versetzt, mit den Finanzbeiträgen die Investitionen indirekt zu steuern und in besonderen Fällen sogar das Auswahlverfahren zu regeln. Unabhängig davon muß bei Heranziehung der Urteilsgründe beachtet werden, daß die Finanzierungsbestimmungen des Städtebauförderungsgesetzes nicht die — schon nach Artikel 104 a Abs. 4 GG zulässige — Möglichkeit ausgeschöpft hatten, in Gesetzesform nähere Regelungen darüber zu treffen, unter welchen Voraussetzungen der Bund nur bereit ist, den Ländern Finanzhilfen zu leisten.

5.5 Das Verhältnis von Rahmenplanung und Investitionsplanung

Die gemeinsame Planung zwischen Bund und Ländern und die Investitionsfinanzierung sind wegen ihres engen planungsrechtlichen Zusammenhanges von der Kommission stets gemeinsam beraten worden. Während aber die Planung das ausdrückliche Thema im Artikel 28 a (neu) bildet, ist sie im Artikel 104 b (neu) nur im Rückblick auf den Artikel 28 a (neu) angesprochen: Soweit dort eine Planung besteht, haben sich die Finanzbeiträge in ihrem Rahmen zu halten. Gleichwohl war die Kommission der Meinung, daß die Investitionssteuerung mit Hilfe der Finanzbeiträge eine Planung auf den vom Bund

geförderten Sachbereichen nicht nur zuläßt, sondern unter Umständen von der Sache her geradezu erfordert. Diese Investitionsplanung ist von dem Vorhandensein einer gemeinsamen Bund-Länder-Rahmenplanung unabhängig, hat aber ihre Ergebnisse zu berücksichtigen.

Der Sacheinfluß des Bundes bei der Auswahl von Förderungsvorhaben (Abschnitt 5.4.2) gewährt dem Bund eine mitbestimmende Einwirkung auf die Entscheidungen der Länder bei der Planung der Förderungsbereiche. Der Bund kann dabei Schwerpunkte und Prioritäten beeinflussen und struktur- und konjunkturpolitische Ziele verwirklichen. Das erfordert planerische Vorentscheidungen in Zusammenarbeit mit den Ländern. Denn die Investitionsplanung als solche bleibt im Länderaufgabenbereich, dessen Substanz die Mitentscheidungskompetenz des Bundes nicht aushöhlen darf. Diese Planung kann in ihrer Intensität über die Rahmenplanung hinausgehen. Allerdings sah die Kommission keine Veranlassung, das in der Verfassung ausdrücklich festzulegen, da sich eine derartige Möglichkeit bereits aus dem Wesen der unterschiedlichen Investitionsbereiche ergeben kann. Umgekehrt kann und darf die Rahmenplanung nie das mögliche Detail der Investitionsplanung erreichen.

Ein Vergleich zwischen Artikel 28 a (neu) und Artikel 104 b (neu) läßt erkennen, daß zwischen der gemeinsamen Rahmenplanung und der Mitwirkung des Bundes an den Investitionsplanungen der Länder erhebliche Unterschiede bestehen. Die gemeinsame Rahmenplanung ist verfassungsrechtlich auf hoher Ebene institutionalisiert. Ihre konkreten Ergebnisse bedürfen der Zustimmung des Bundes und der Mehrheit der Länder, die nicht ohne Beteiligung der zuständigen Parlamente möglich ist. Die Bund-Länder-Kooperation im Bereich der Investitionsplanung ist dagegen nicht verfassungsrechtlich formalisiert, wenn auch die an die Zustimmung des Bundesrates gebundenen Ausführungsgesetze Kooperationsinstitutionen vorsehen können.

Die Kommission hielt aber eine Verschränkung der beiden Vorschriften für erforderlich. Wenn eine Rahmenplanung nach Artikel 28 a (neu) einen Sinn haben soll, müssen sich alle Investitionsfinanzierungen in ihrem Rahmen halten. Dies kann nur gelten, soweit tatsächlich Rahmenplanungen nach Artikel 28 a (neu) bestehen. Ist dies nicht der Fall, so steht dies der Leistung von Finanzbeiträgen nicht entgegen. Deshalb lehnte die Kommission den Vorschlag ab, die Finanzbeiträge, abgesehen von den Fällen der Konjunktursicherung, nur aufgrund einer Rahmenplanung nach Artikel 28 a (neu) zu gewähren. Mit dem Nebensatz („Soweit eine Planung nach Artikel 28 a besteht ...") geht die Bestimmung im Gegenteil davon aus, daß Finanzierungsbeiträge auch ohne gemeinsame Planung möglich sind. Eine „Überwölbung" des Finanzbeitragsverfahrens durch eine gemeinsame Rahmenplanung wird sich in der Regel nur dann ergeben, wenn sich eine Planung in größeren zeitlichen und sachlichen Bereichen als notwendig erweist und wenn dazu auch andere Maßnahmen als Investitionen gehören sollen.

Dem berechtigten Interesse des Bundes, sich über die „planungskonforme" Verwendung der Finanzbeiträge zu vergewissern, glaubte die Kommission, allerdings gegen eine starke Minderheit, nicht durch eine Bestimmung Rechnung tragen zu sollen, wonach die Länder auf Verlangen der Bundesregierung Auskünfte über die Verwendung der Bundesmittel zu erteilen hätten. Schon die allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen sehen entsprechende Nachweise vor. Sofern sie auf bestimmten Förderungsgebieten nicht ausreichen sollten, bieten die Ausführungsgesetze zu Artikel 104 b (neu) die Handhabe für entsprechende Spezialbestimmungen.

5.6 Kommunale Beteiligung

Die Gemeinden und Gemeindeverbände spielen bei der gemeinsamen Rahmenplanung sowie bei der Planung von Investitionsvorhaben eine wichtige Rolle. Sie haben in vielfältiger Weise die geplanten Vorhaben durchzuführen. Sie werden aber auch durch die Realisation der Planungsziele in weiten Teilen ihrer Entwicklung entscheidend beeinflußt. Eine verfassungskonforme und realitätsbezogene Planung von Aufgaben, die für die gesamtstaatliche Entwicklung von Bedeutung sind, muß daher von vornherein darauf bedacht sein, den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung zu beachten und das Verwaltungspotential der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht zu überfordern. Deshalb erscheint eine kommunale Mitsprache in denjenigen Bereichen gerechtfertigt, in denen die kommunale Selbstverwaltung substantiell berührt ist.

Ob und in welchem Umfang eine kommunale Mitsprache erforderlich ist, läßt sich allerdings nicht für alle Sachbereiche, auf denen eine Bund-Länder-Planung denkbar ist, im vorhinein festlegen. Schon deshalb kommt eine verfassungsrechtliche Institutionalisierung einer kommunalen Beteiligung an allen Planungsentscheidungen nicht in Betracht. Eine solche hätte überdies der Absicht der Kommission widersprochen, von der verfassungsrechtlichen Festlegung von Anhörungsrechten der kommunalen Spitzenverbände abzusehen (Kapitel 13 „Zur Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung" Abschnitt 6.5). Außerdem hätte dies nicht in der Tendenz der Kommission gelegen, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf diesem Gebiet von einengenden verfassungsrechtlichen Verfahrensbestimmungen möglichst freizuhalten. Es wird vielmehr Aufgabe der sachbereichsbezogenen Ausführungsgesetzgebung sein, Intensität und Modalität der kommunalen Beteiligung im Einzelfall festzulegen.

Unbeschadet ihrer grundsätzlichen Bedenken gegen eine verfassungsrechtliche Verankerung der kommunalen Mitsprache bei der Planung ist die Kommission jedoch der Meinung, daß eine Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände bei der näheren gesetzlichen Ausgestaltung der Bund-Länder-Planung grundsätzlich zu empfehlen ist. Dies gilt sowohl für den Fall der gemeinsamen Rahmenplanung wie für die Investitionsplanung im Rahmen der Finanzierungsbeiträge. Die Mitwirkung sollte sich sowohl auf das Gesetzgebungsverfahren wie auf die Planung als solche erstrecken. Im Gesetzgebungs-

verfahren werden die komunalen Spitzenverbände ein Anhörungsrecht haben. Denn bei den Gesetzesvorlagen zur Ausführung der Artikel 28 a (neu) und 104 b (neu) wird es sich meistens um Rechtsvorschriften handeln, bei denen die kommunale Selbstverwaltung berührt wird und die deshalb rechtzeitig mit den kommunalen Spitzenverbänden zu erörtern sind (Kapitel 13 „Zur Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung" Abschnitte 6.2 und 6.3). Was die Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände bei der Planung als solcher angeht, so werden die Mitsprachemodalitäten hinsichtlich des Planungsgegenstandes und in der Ausgestaltung der Beteiligung zu differenzieren sein. Die bereits jetzt praktizierte Mitwirkung in Planungsgremien kann hierfür ein geeignetes Vorbild sein.

Wie immer die Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände ausgestaltet wird: sie kann gegenüber der Mitwirkung des Bundes und der Länder nicht gleichwertig sein. Denn die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung führt nicht zu verfassungsrechtlicher Gleichrangigkeit von Bund, Ländern und Kommunen. Die kommunalen Gebietskörperschaften sind vielmehr der verfassungsrechtlichen Ebene der Länder zuzurechnen. Deshalb gilt auch für den Bereich der Planung, daß die Mitwirkung nicht im Grundgesetz, sondern in den Planungsausführungsgesetzen zu regeln ist.

5.7 Standort der neuen Bestimmungen

Bei der Einordnung der Artikel über die gemeinsame Rahmenplanung und über die Finanzbeiträge, die an die Stelle der Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG treten sollen, in den systematischen Zusammenhang des Grundgesetzes stand die Kommission zunächst vor der Schwierigkeit, daß die beiden Bestimmungen mehrere Bezugspunkte zu verschiedenen Abschnitten des Grundgesetzes aufweisen.

Eine starke Minderheitsmeinung setzte sich dafür ein, daß die gemeinsame Rahmenplanung und die Investitionsbeiträge ihren Platz zwischen den Abschnitten VIII „Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung" und X „Das Finanzwesen" in einem Abschnitt VIII a „Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung" erhalten sollten. Diese Meinung betonte die funktionale Seite der beiden Vorschriften. Sie hätten gemeinsam das Ziel, zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten des Bundes für gesamtstaatlich bedeutungsvolle Aufgaben zu eröffnen und gingen beide davon aus, daß dazu eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, insbesondere auf dem Gebiet der Planung, erforderlich sei. Die Zusammenfassung in einem Abschnitt hätte auch der gemeinsamen Behandlung dieses Themas in der Kommission entsprochen.

Dagegen war die Kommission der Auffassung, daß bei der Rahmenplanung mehr die föderale und bei den Finanzbeiträgen mehr die Finanzierungsseite überwiegt. Außerdem würde ein Abschnitt VIII a zu sehr an den Standort der Gemeinschaftsaufgaben alter Art erinnern, die die Kommission in dieser Form gerade nicht beibehalten wollte. Deshalb trat die Kommission dafür ein, die gemeinsame Rahmenplanung im Abschnitt II „Der Bund und die Länder" zu verankern, wo das Grundverhältnis zwischen dem Bund und den Ländern in seinen wichtigsten Punkten behandelt wird. Dort stehen ohnehin Vorschriften unterschiedlichen Charakters ohne nähere Aufgliederung nebeneinander, so daß für die übrigen Bezüge der gemeinsamen Rahmenplanung genügend Raum bleibt. Hinsichtlich der Finanzbeiträge hielt die Kommission den Standort unmittelbar im Anschluß an den Artikel 104 a GG für richtig. Sie übersah dabei nicht, daß die Finanzbeiträge — wie schon die unterschiedliche Bezeichnung deutlich macht — in wesentlichen Punkten nicht mit den Finanzierungshilfen nach Artikel 104 a Abs. 4 GG gleichgesetzt werden können. Sie war aber der Auffassung, daß die Finanzbeiträge nur im Rahmen der Finanzaufteilung zwischen Bund und Ländern gesehen werden können und daß der Sacheinfluß des Bundes hinter seiner Finanzierungskompetenz zurücktritt.

6 Erläuterung des Artikels 28 a (neu) — gemeinsame Rahmenplanung von Bund und Ländern

Zur Erläuterung des Artikels 28 a (neu) ist im Anschluß an die Grundgedanken des Kommissionsvorschlages im einzelnen auf folgendes hinzuweisen:

6.1 Zu Absatz 1

6.1.1 Planungsgegenstand

Der Gegenstand der möglichen Planung ist mit den „Aufgaben, die für die Entwicklung des Bundesgebietes von Bedeutung sind," bewußt weit umrissen. Die Kommission hat damit die Definition des Zwischenberichtsmodells übernommen. Mit ihr wird von Artikel 91 a GG Abs. 1, 2. Halbsatz, 1. Alternative ausgegangen („. . . wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind"). Mit dem Ersatz des Wortes „Gesamtheit" durch die Worte „Entwicklung des Bundesgebietes" soll die sozialstaatliche Zielsetzung der Planung in Richtung auf eine Verbesserung der Lebensverhältnisse (siehe bisher Artikel 91 a GG Abs. 1, 2. Halbsatz, 2. Alternative) mit dem Ziel, ihre Gleichwertigkeit im Bundesgebiet soweit wie möglich herzustellen (siehe Artikel 72 Abs. 2 [neu] und 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG), zum Ausdruck gebracht werden. Bei der Auswahl der Sachbereiche, die in dieser Hinsicht bedeutsam sind, hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum. Vorschläge, diese weite Fassung durch die Worte „erforderlich" oder „wesentlich" einzuschränken, hat die Kommission nicht übernommen, um die Generalklausel zur Planungskooperation von Bund und Ländern in ihrer vollen Tragweite zur Geltung zu bringen.

6.1.2 Kein Verfassungsbefehl zur Planung

Die gemeinsame Planung wird nicht zum Verfassungsbefehl erhoben. Die Kooperation des Bundes und der Länder auf der Ebene der Verfassungsorgane soll vielmehr auf einer verfassungsrechtlich einwandfreien Grundlage ermöglicht werden. Die gemeinsame Planung kann danach nur praktiziert

werden, wenn sich der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates überhaupt zu dieser Form der Zusammenarbeit entschließt. Auch dann kann eine solche Zusammenarbeit nicht für die Gesamtheit aller entwicklungspolitisch bedeutsamen Aufgaben schlechthin erfolgen, sondern nur enumerativ in bestimmten Sachbereichen unter Beachtung der in den jeweiligen Ausführungsgesetzen vorgesehenen Modalitäten. Die Behutsamkeit dieses Modells räumt die Bedenken gegen die Kodifikationsreife des Planungsthemas (Abschnitte 3.2.1, 3.2.5 und 4.2) weitgehend aus.

6.1.3 Planung muß nicht integriert sein

Absatz 1 spricht nicht von den Aufgaben, sondern nur von Aufgaben, die für die Entwicklung der Bundesrepublik von Bedeutung sind. Die gemeinsame Planung braucht sich also nicht auf alle gesamtstaatlich wichtigen Aufgabenbereiche zu erstrecken. Trotz der gegenstandsgleichen Umschreibung hat die Ermächtigung in Artikel 28 a (neu) eine andere Tragweite als im Zwischenberichtsmodell. Die gemeinsame Planung nach Artikel 28 a (neu) kann nämlich, sofern sie aufgegriffen wird, unter Umständen nur einen oder einzelne Sachbereiche umfassen. Sie kann sich aber auch — und das ist der Vorteil der flexiblen Regelung — im Laufe der Zeit zu einer umfassenderen Planungskoordination entwickeln, an deren Ende eine mehr oder weniger weitgehende Integration der beteiligten Planungsbereiche steht.

6.2 Zu Absatz 2

6.2.1 Echte Rahmenplanung

Das Ziel der Planung ist in Absatz 2 mit einem positiven und einem negativen Merkmal umschrieben. Das positive Merkmal wird in dem Wort „Rahmenplanung" angedeutet. In negativer Hinsicht sollen die Auswahl der einzelnen Vorhaben, die Einzelplanung und die Durchführung Bund und Ländern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten überlassen bleiben. Die Auswahl der Einzelvorhaben steht im Gegensatz zur Bestimmung der Arten der Vorhaben. Die Auswahl der Arten der Vorhaben kann noch Gegenstand der gemeinsamen Rahmenplanung sein. Das Verfahren der Auswahl einzelner Vorhaben in besonderen Fällen kann nur in Zusammenhang mit den Finanzierungsbeiträgen (Artikel 104 b Abs. 6 Satz 2 [neu]) geregelt werden. Eine solche Einzelauswahl ist also kein Bestandteil der nunmehr im strengen Wortsinne zu verstehenden Rahmenplanung. Auswahl einzelner Vorhaben, Einzelplanung und Durchführung können sich gelegentlich decken. Doch betrifft die Einzelplanung mehr die Detailarbeit bei der näheren Ausgestaltung von Einzelvorhaben und die Durchführung mehr die Realisierung der geplanten Maßnahmen.

6.2.2 Rahmenplanung — mehr als Koordination

In Zusammenhang mit Absatz 2 wurde auch vorgeschlagen, die Rahmenplanung auf eine Koordination der Aufgabenplanung zwischen Bund und Ländern zu beschränken oder die Rahmenplanung als Unterfall der Koordination zu behandeln. Zur Begründung wurde angeführt, daß damit dem Verständnis der Bund-Länder-Planung in Theorie und Praxis besser Rechnung getragen würde. Demgegenüber legte die Kommission auf eine klare Definition des Begriffs der Rahmenplanung Wert. Zwar kann eine Koordination unter allgemeinpolitischen Gesichtspunkten auch zu einer Abstimmung von Planungen führen, aber bei der Rahmenplanung wird das umfassende Konzept von Bund und Ländern gemeinsam entwickelt. Dabei können unter Beachtung bestimmter verfahrensmäßiger Voraussetzungen — im Gegensatz zur Koordination — auch einzelne Länder überstimmt werden (Abschnitt 6.3). Andererseits bleibt auch dann, wenn es nicht zu einer gemeinsamen Planung des Bundes und der Länder in institutionalisierter Form kommt, Kooperation möglich.

6.2.3 Berücksichtigung der Ressourcen

Daß die Planung nur auf der Grundlage der verfügbaren finanziellen, personellen und sachlichen Ressourcen zu erfolgen hat, sollte eigentlich für jede sinnvolle Planung selbstverständlich sein. Ein solches Verständnis liegt jedenfalls der Institution einer gemeinsamen Planung im Verhältnis von Bund und Ländern zugrunde. Deshalb konnte auf einen entsprechenden Hinweis, wie er in Artikel x Abs. 3 des Zwischenberichts enthalten war, verzichtet werden. Der übrige Inhalt jenes Absatzes, daß die Rahmenplanung die allgemeinen Ziele und die Rangfolge ihrer Verwirklichung zu bezeichnen hat, paßt nicht mehr in das Konzept der neuen Rahmenplanung. Die Angabe der allgemeinen Ziele und der Rangfolge ihrer Verwirklichung beruht nämlich auf der Vorstellung einer integrierten Planung, die Grundsätze in allen entwicklungsbedeutsamen Aufgaben umschließt. Einen so umfassenden Charakter braucht aber die gemeinsame Rahmenplanung nicht zu haben.

6.3 Zu Absatz 3

6.3.1 Mehrheitsverhältnisse

Wenn die Rahmenplanung mehr als eine Koordinierung von Planungen bedeutet, so kommt es darauf an, welche Mehrheitsverhältnisse erforderlich sind, um die gemeinsame Rahmenplanung zustande zu bringen. Dieser Frage kommt im föderalistischen Staatsaufbau unserer Bundesrepublik grundsätzliche Bedeutung zu. Deshalb sollte sie — bei aller Befürwortung einer möglichst offenen Regelung — in der Verfassung selbst beantwortet werden.

Die Frage der Mehrheitsverhältnisse stellt sich in den beiden Phasen der Gemeinschaftsplanung, nämlich zunächst bei der Auswahl der Sachbereiche und dann bei der Beschlußfassung über die Planungsergebnisse. In beiden Fällen ging es bei den Beratungen der Kommission darum, ob eine einfache oder eine Zweidrittelmehrheit auf der Länderseite zu fordern sei, und zwar bei der gesetzlichen Sachbereichsauswahl für die Zustimmung des Bundesrates und bei der Beschlußfassung über die Planungsergebnisse für die Zahl der Länder. In beiderlei Hinsicht wurde geltend gemacht, daß die Rahmenplanung ohnehin einen erheblichen Eingriff in die Souveränität der Länder bedeute. Das föderalistische Prinzip

von der Unabhängigkeit der einzelnen Aufgabenbereiche und eine realistische und den Besonderheiten der gemeinsamen Planung angepaßte Regelung erforderten daher auf Länderseite ein verfassungsänderndes Quorum. Sonst sei ernstlich die Frage zu stellen, ob die Grenze des Artikels 79 Abs. 3 GG berührt werde. Die Kommission war jedoch — gegenüber einer in der Frage der Sachbereichsauswahl beachtlichen Minderheit — der Auffassung, daß es zur Wahrung der verfassungsrechtlichen Absicherung der Länder genüge, wenn der Bundesrat mit der einfachen Mehrheit im Gesetzgebungsverfahren bei der Sachbereichsauswahl zustimme und wenn der Bund nicht mit Hilfe einer Minderheit der Länder die Mehrheit bei der Beschlußfassung über die Planungsergebnisse überstimmen könne, ein Zustand, der bereits jetzt nach den Ausführungsgesetzen zu Artikel 91 a GG gilt, der aber noch nicht verfassungsrechtlich abgesichert ist. Denn das Verbot der Einzelplanung wahrt auch den überstimmten Ländern einen hinreichenden Spielraum ihrer eigenverantwortlichen Durchführungskompetenz. Verfassungspolitisch würde nach Ansicht der Kommission die Rahmenplanung bei einer Mehrheit von zwei Dritteln der Länder von vornherein zum Scheitern verurteilt sein. Denn es würde, wie bereits gegen das Zwischenberichtsmodell zutreffend eingewandt wurde, entweder keine oder keine genügend konkrete Planung zustande kommen. Es würde nämlich in aller Regel der Billigung auch der jeweiligen Opposition im Bundestag bedürfen, die ihre Sprecher mit hoher Wahrscheinlichkeit in dem einen Drittel der dissentierenden Bundesratsstimmen oder der Länder finden würde.

6.3.2 Originäre Beteiligung des Parlaments

Die originäre Beteiligung der Volksvertretungen des Bundes und der Länder war von Anfang an ein besonderes Anliegen der Kommission. Denn die Planung beschränkt sich nicht mehr auf die Vorbereitung der politischen Entscheidungen. Sie trägt vielmehr den Charakter einer „Vor-Verfügung" über Entscheidungen des Parlaments im Bereich der Gesetzgebung und des Budgetrechts. Es erscheint daher gerechtfertigt und geboten, das Parlament über das bestehende Recht auf Information und nachträgliche Kontrolle hinaus an den Planungsentscheidungen zu beteiligen, um einem drohenden Funktionsverlust des Parlaments entgegenzuwirken. Aus diesen Gründen legte die Kommission von Anfang an auf die verfassungsmäßige Verankerung der Parlamentsbeteiligung großen Wert. Dem Anliegen der Kommission hätte es nicht entsprochen, die Tatsache der notwendigen Beteiligung lediglich als Merkposten für die dem einfachen Gesetzgeber obliegende nähere Regelung anzusprechen. Andererseits sollte vermieden werden, die Modalitäten festzulegen, die Parlament oder Regierung in der Wahrnehmung ihrer ureigenen Funktionen beeinträchtigt hätten. So darf das Parlament weder „Herr der Planung" noch bloßer „Notar" von Regierungsplanungen sein: Das eine würden die Arbeitsweise, die Arbeitskapazität, das Leistungsvermögen parlamentarischer Hilfsdienste und die zeitliche Beanspruchung des Parlaments durch seine Gesetzgebungs- und Kontrolltätigkeit nicht erlauben; das andere würde den Funktionsverlust des Parlaments nur mit aufwendigen Mitteln zu verschleiern suchen. Das eine würde die Pflicht der Regierung zur Planungsinitiative in Frage stellen; das andere würde der Regierung ein unerwünschtes Übergewicht über das Parlament geben. Jede Konkretisierung hätte im übrigen die Gefahr einer Minimalisierung der Beteiligungsrechte des Parlaments bedeutet, weil die grundgesetzliche Normierung dann als abschließend hätte ausgelegt werden können. Deshalb mußte die Ermächtigungsklausel für den einfachen Gesetzgeber weit genug sein, um den Stellenwert der parlamentarischen Beteiligung am Planungsprozeß im einzelnen angemessen durchsetzen zu können. Diese Grundvorstellung glaubte die Kommission hinreichend deutlich mit dem Verfassungsbefehl zum Ausdruck gebracht zu haben: „Die Volksvertretungen des Bundes und der Länder sind zu beteiligen." Im Wesen der parlamentarischen Beteiligung liegt es, daß sie rechtzeitig zu erfolgen hat. Wann dies im einzelnen der Fall ist, hängt auch von der jeweiligen Planungsmaterie ab und sollte von den Ausführungsgesetzen näher geregelt werden.

6.3.3 Stellung der Opposition

Die Wirksamkeit der parlamentarischen Beteiligung hängt von der ausreichenden Information der Opposition über die planerischen Grundlagen ab. Während Fraktionen, die die Regierung tragen, über einen guten Informationskontakt zur Regierung verfügen, entbehrt die Opposition eines solchen Kontakts. Sie besitzt auch nicht einen dem Regierungsapparat vergleichbaren bürokratischen Apparat. Andererseits ist gerade sie — und nicht selten nur sie allein — an einer wirklichen Kontrolle und kritischen Auseinandersetzung mit der Planungstätigkeit der Regierung interessiert. Zu diesem Zwecke hat das Zwischenberichtsmodell in Artikel z vorgeschlagen, die Regierung für verpflichtet zu erklären, auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestages oder eines Viertels der Mitglieder des Ausschusses für Planung Auskünfte über die Planungsunterlagen zu erteilen. Der Unterstützung der Kontrolltätigkeit der Opposition sollte es ferner dienen, ihr auf Antrag des gleichen Quorums über die Auswirkungen näher bezeichneter Alternativen Auskunft zu geben. Sache der Opposition wäre es dann, die Alternativen, insbesondere nach ihren positiven und negativen Prioritäten, selbst näher zu bezeichnen, damit die Regierung nicht durch allzu häufige und pauschale Forderungen nach Alternativplanungen in ihrer eigenen Planungstätigkeit blokkiert würde.

Bereits im Zwischenbericht hatte die Kommission erklärt, daß nicht alle vorgeschlagenen Regelungen unbedingt Bestandteil des Verfassungstextes werden müßten. Möglicherweise könnten einzelne Teile Gegenstand eines ergänzenden Planungsverfahrensgesetzes oder einer Geschäftsordnung werden. Diese Feststellung gewann im Verlaufe der weiteren Beratungen deshalb an Gewicht, weil die Kommission es tunlichst vermeiden wollte, Einzelheiten der Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung zu weitgehend festzulegen und damit Planungsinstrumente und -institutionen verfassungs-

rechtlich festzuschreiben, die in der Praxis noch nicht genügend erprobt sind. Es war deshalb der näheren Ausgestaltung des Gesetzgebers überlassen, wie die von der Kommission grundsätzlich befürwortete Ausstattung der Opposition mit wirksamen Kontrollrechten verwirklicht wird. Das dafür im Zwischenberichtsmodell vorgeschlagene Auskunftsverlangen nach Planungsunterlagen könnte hierfür auch unter der veränderten Konstruktion des Artikels 28 a (neu) ein geeigneter Weg sein. Demgegenüber war das Modell des Auskunftsverlangens nach Alternativplanungen noch sehr von der Vorstellung einer verbindlichen integrierten Planung, die grundsätzlich Auswirkungen auf alle bedeutsamen Entwicklungsbereiche haben würde, geprägt. Insofern sollte die weitere Entwicklung der gesetzgeberischen Praxis überlassen sein.

6.3.4 Kein obligatorischer Planungsausschuß

Auf der gleichen Linie liegt es, wenn die Kommission keinen Planungsausschuß des Bundestages verbindlich vorschreibt. Das Zwischenberichtsmodell hielt einen zentralen Ausschuß, der mehr als ein Gremium von Planungsbeauftragten der einzelnen Fachausschüsse sein sollte, für nötig, um auch auf der Ebene der Parlamente eine übergreifende, an bestimmten sachlichen und zeitlichen Prioritätsentscheidungen ausgerichtete Integration unterschiedlicher Fachplanungen zu verwirklichen. Die Abkehr von zu idealistischen Planungsvorstellungen (Abschnitt 4.3) und insbesondere die realistische Einschätzung der Planungskapazitäten (Abschnitt 4.3.1) haben die Kommission auch dazu veranlaßt, den Gedanken eines Planungsausschusses des Parlaments nicht wiederaufzunehmen. Ein solcher „Hauptausschuß", in dem die zentralen politischen Fragen zu behandeln wären, hätte zudem eine ständige Konfliktquelle im Verhältnis zu den legitimen Aufgaben der Fachausschüsse und zu der dominierenden Funktion des Parlamentsplenums werden können. Andererseits steht es dem Parlament frei, die verschiedenen Fachplanungen durch einen Ausschuß koordinieren zu lassen.

6.3.5 Einbeziehung der Volksvertretungen der Länder

Die parlamentarische Beteiligung an der Planung hielt die Kommission für einen so wichtigen Grundsatz der verfassungsmäßigen Ordnung in der Bundesrepublik, daß sie ihn auch in den Ländern bei ihrer Mitwirkung an der gemeinsamen Rahmenplanung verwirklicht sehen wollte. Dies festzulegen, sah die Kommission nicht als unzulässigen Eingriff in das Verfassungsrecht der Länder an. Denn bei der parlamentarischen Beteiligung der Länder geht es um Wirksamkeitsvoraussetzungen für das Zustandekommen von Beschlüssen auf Bundesebene. Die Kommission trug aber dem Gedanken einer möglichst schonenden Behandlung des Landesverfassungsrechts insofern Rechnung, als sie den Ausführungsgesetzgeber verpflichtete, sich nur auf Grundsätze über die Beteiligung der Volksvertretungen der Länder zu beschränken.

Die Kommission war sich darüber im klaren, daß die Anhörung der Landesparlamente das Verfahren der gemeinsamen Planung schwerfälliger machen kann. Einzelne Länder haben aber schon praktikable Formen laufender Planungszusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung entwickelt, so daß auch die gemeinsame Bund-Länder-Planung zeitlich befriedigend abgewickelt werden kann. Eine wesentliche Voraussetzung wird dafür auch sein, daß die bundesrechtliche Grundsatzregelung über die parlamentarische Beteiligung in den Ländern sicherstellt, daß auch landesintern die Zustimmung der einfachen Parlamentsmehrheit genügt.

6.4 Zu Absatz 4 — Ausführungsregelung

Die Möglichkeiten einer gemeinsamen Planung von Bund und Ländern werden erst voll zur Entfaltung kommen, wenn, wie zu den einzelnen Absätzen näher erläutert, die gesetzlichen Ausführungsregelungen erlassen werden. Denn es gehört zu den wesentlichen Merkmalen des von der Kommission vorgeschlagenen Modells, daß die gesetzgebenden Körperschaften von Verfassungs wegen bei der Ausformung der Instrumente, Methoden und Verfahren soweit wie irgend möglich freigestellt werden (Abschnitt 5.3.3). Dabei vertraut die Kommission darauf, daß Bundestag und Bundesrat bei der Erarbeitung der gesetzlichen Regelungen kooperativ verfahren.

7 Erläuterung des Artikels 104 b (neu) — Finanzbeiträge

Zur Erläuterung des Artikels 104 b (neu) ist im Anschluß an die Grundgedanken des Kommissionsvorschlages im einzelnen auf folgendes hinzuweisen:

7.1 Zu Absatz 1 bis 3

7.1.1 Förderungsgegenstände

Die Aufstellung der Förderungstatbestände entspricht der gewollten Zusammenfassung der Materien in den bisherigen Artikeln 91 a Abs. 1 und 104 a Abs. 4 Satz 1 GG. Von einer Änderung der dort aufgeführten Gegenstände ist auch insoweit abgesehen worden, als sich eine Straffung des Grundgesetztextes vielleicht hätte vertreten lassen, wie das hinsichtlich des Wirtschaftswachstums und des Ausgleichs unterschiedlicher Wirtschaftskraft durch den umfassenden Begriff „Verbesserung der Wirtschaftsstruktur" vorgeschlagen wurde. Auch den Küstenschutz hätte man vielleicht zur Verbesserung der Agrarstruktur rechnen können. Aber um auch hier keine Zweifel darüber aufkommen zu lassen, daß die Materien des Artikels 91 a GG entsprechend der bisherigen Staatspraxis beibehalten werden sollen, entschied sich die Kommission für die Übernahme des Küstenschutzes als selbständigen Sachbereich.

7.1.2 Förderung von Vorhaben

Der bisherige Artikel 91 a Abs. 3 Satz 2 GG und der vorgeschlagene Artikel 104 b Abs. 1 und 2 (neu) stimmen darin überein, daß bedeutsame Vorhaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) schlechthin gefördert werden dürfen. Das bedeutet gegenüber den bisherigen Materien der Investitions-

förderung insofern eine Erweiterung, als sich die Mitfinanzierung des Bundes heute nur auf besonders bedeutsame Investitionen erstreckt. Demgegenüber setzte sich eine beachtliche Minderheit dafür ein, daß der Bund in Zukunft auf den Gebieten der bisherigen Gemeinschaftsaufgaben nur besonders bedeutsame Investitionen fördern sollte, weil dies die Finanzverantwortung des Bundes besser abgrenzen und ihn vor einer übermäßigen Inanspruchnahme seiner Finanzierungskompetenz von seiten einzelner Fachbereiche schützen würde. Die Kommission hält es aber für richtiger, wenn die Verfassung mit der Ermächtigung zur Förderung von Vorhaben elastisch bleibt und die nähere Abgrenzung der Ausführungsgesetzgebung überläßt. Auf diese Weise werden auch in Zukunft wichtige Maßnahmen wie die Förderung von Erzeugergemeinschaften durch Leistung von Verwaltungskostenzuschüssen oder die Gewährung von Übergangshilfen an ältere Landwirte finanzbeitragsfähig bleiben.

7.1.3 Nur besonders bedeutsame Vorhaben

Der Zusatz „besonders bedeutsam" ist aus dem Artikel 104 a Abs. 4 GG übernommen und im ähnlichen Sinne in Artikel 28 a (neu) verwandt. Während die Bedeutsamkeit dort allerdings allein den Inhalt der Generalklausel für die Rahmenplanung bestimmt, grenzt sie hier den bereits umschriebenen Bereich der Investitionsförderung dahin ein, daß dieser von besonderem gesamtstaatlichen Belang sein muß. Diese Vorgabe für den Ausführungsspielraum des Gesetzgebers hielt die Kommission im Hinblick auf die Erhaltung des eigenverantwortlichen Aufgabenbereichs der Länder für nötig. Sie machte sich aber nicht den Vorschlag zu eigen, die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse ausdrücklich in die Zielsetzung der Investitionsförderung aufzunehmen. Sicher wird diese Absicht in vielen Fällen die besondere gesamtstaatliche Bedeutung der Vorhaben rechtfertigen. Sie kann aber auch gegenüber anderen bundespolitischen Zielsetzungen, insbesondere solchen konjunktur- und haushaltspolitischer Art, zurücktreten.

7.1.4 Nur Vorhaben der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände

Wie bisher sollen nur Vorhaben der Länder und Kommunen gefördert werden. Dabei sollen aber nach Ansicht der Kommission nicht nur Vorhaben erfaßt sein, die von Ländern und Kommunen in eigener Trägerschaft vorgenommen werden. Vielmehr soll es allein darauf ankommen, daß das Vorhaben zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bestimmt ist, auch wenn es sich im Einzelfall um einen privaten Träger handelt (z. B. beim Krankenhaus- oder beim Wohnungsbau). Dies würde in einer jeden Zweifel ausschließenden Weise dadurch klargestellt, daß neben den Vorhaben auch die Maßnahmen der Vorhabensförderung der Länder und der Kommunen erwähnt würden. Die Kommission glaubt aber, daß es in Übereinstimmung mit der bisherigen Staatspraxis, nach der es nicht entscheidend auf das formelle Kriterium der Rechtsnatur des Investors ankommt, genügt, wenn in Artikel 104 b Abs. 5 Satz 1 (neu) — wie bisher in Artikel 91 a Abs. 4 Satz 1 GG — von Aufgaben „in" den Ländern gesprochen wird, aus denen sich die Beteiligungsquote des Bundes errechnet. Die nähere Abgrenzung der Ausgaben der so verstandenen Vorhaben wird Sache der Ausführungsgesetze bleiben.

7.1.5 Finanzbeiträge nur an die Länder

Die Investitionsförderung berührt das föderalistische Grundverhältnis zwischen Bund und Ländern (Abschnitt 5.4.4). Das gilt auch für die Finanzbeiträge, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden zugute kommen. Denn auch soweit die Kommunen an der Ausführung von Bundesgesetzen beteiligt sind oder Aufgaben der gesetzesfreien Verwaltung durchführen, nehmen sie eigene Angelegenheiten der Länder wahr. Deshalb ist es verfassungsrechtlich folgerichtig, daß die Länder Empfänger der Investitionshilfen sind. Das ist auch sinnvoll, weil die Länder gleichzeitig mit der Verteilung der Mittel auf die Kommunen ihren Teil zur Finanzierung beizutragen und ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung Rechnung zu tragen haben. In dieser Funktion müssen sie auch Auswirkungen auf die kommunale Finanzautonomie beachten. Die Aufbringung der Länderanteile und des kommunalen Anteils für die geförderten Vorhaben berührt damit Grundfragen des Finanzverhältnisses der Länder zu ihren Gemeinden. Sie muß systemgerecht in den landesinternen Finanzausgleich eingeordnet werden. Dieser Verantwortung haben sich die Länder bei der Praktizierung der Gemeinschaftsaufgaben und der Investitionshilfen stets gestellt. Es besteht keine Veranlassung zur Befürchtung, daß es bei den Finanzbeiträgen neuer Art anders sein könnte. Aus all diesen Erwägungen verbietet es sich nach Ansicht der Kommission auch in Zukunft, die Möglichkeit einer direkten Investitionsförderung im Verhältnis von Bund und Gemeinden zuzulassen.

7.1.6 Mitfinanzierungspflicht und Mitfinanzierungsermessen des Bundes

Ob und in welchem Umfang der Bund von seiner Mitfinanzierungskompetenz Gebrauch macht, beurteilt sich zur Zeit unterschiedlich danach, ob es sich um Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a GG oder Investitionsfinanzierung nach Artikel 104 a Abs. 4 GG handelt. Im ersten Falle macht die Verfassung die Mitwirkung und damit auch die Mitfinanzierung — allerdings unter dem Vorbehalt der haushaltsmäßigen Bereitstellung der Mittel — zur Pflicht. Im zweiten Falle stellt sie die Gewährung der Finanzhilfen in das Ermessen des Bundes. In der Kommission standen sich zunächst zwei Meinungen gegenüber. Die eine wollte die Gewährung von Finanzhilfen neuer Art zur Soll-Bestimmung, die andere zur Kann-Bestimmung machen. Für die Soll-Bestimmung wurde geltend gemacht, daß die finanziellen Zuwendung der Gemeinschaftsaufgaben und der Investitionshilfen für die Länder unverzichtbar seien, solange dafür noch kein befriedigender Finanzausgleich gefunden sei. Für die Kann-Bestimmung wurde angeführt, daß der Bund bei Einsatz seiner Förderungskompetenzen flexibel bleiben müsse, wenn er seine Finanzbeiträge schwerpunktmäßig nach den jeweiligen Konjunkturerfordernissen

und den bundespolitischen Strukturerfordernissen einsetzen wolle.

Die Kommission hat sich keiner der beiden Meinungen angeschlossen. Sie war vielmehr der Auffassung, daß die bereits jetzt von der Verfassung vorgesehene Unterscheidung zwischen der Mitwirkungspflicht bei den Gemeinschaftsaufgaben und dem Förderungsermessen bei den Investitionshilfen sinnvoll ist und deshalb beibehalten werden sollte. Denn die ausdrücklich unter den bisherigen Gemeinschaftsaufgaben aufgeführten und jetzt in Artikel 104 b Abs. 1 (neu) enthaltenen Sachbereiche haben inzwischen eine Bedeutung erlangt, die eine Mitverantwortung und damit eine Mitfinanzierung des Bundes auch für die Zukunft unausweichlich macht. Dagegen sollte es in den mehr generalklauselartig festgelegten Bereichen der bisherigen Investitionshilfen, die jetzt in Artikel 104 b Abs. 2 (neu) enthalten sind, dem Ermessen des Bundes überlassen bleiben, wie er seine Mitfinanzierung unter Berücksichtigung seiner finanziellen Möglichkeiten ausgestaltet. Im übrigen war die Kommission der Meinung, daß der Unterschied zwischen den beiden Modellen nicht überbewertet werden sollte. Die Mitfinanzierungspflicht steht und wird auch nach den Vorschlägen der Kommission unter dem Haushaltsvorbehalt stehen (Abschnitt 7.4.3). Das Mitfinanzierungsermessen steht unter dem allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorbehalt, daß dem Bund aus der gesamtstaatlichen Bedeutung der zu fördernden Vorhaben eine Pflicht zur Hilfe erwachsen kann.

Unabhängig von unterschiedlichen Bindungen des Bundes nach den Absätzen 1 und 2 haben sich die Finanzbeiträge, soweit eine Planung nach Artikel 28 a (neu) besteht, in dem sich daraus ergebenden Rahmen zu halten — Absatz 3 — (Abschnitt 5.5).

7.2 Zu Absatz 4

7.2.1 Besonderheiten der Forschungsförderung

Die Forschungsförderung ist als Unterfall der Investitionsförderung neuer Art geregelt; die besondere Regelung in Artikel 91 b GG entfällt damit. Die Kommission hat dabei nicht übersehen, daß die Eigenart dieses Förderungsbereichs auch in Zukunft angepaßte Regelungen erfordert. Gleichwohl muß auch die Forschungsförderung unter dem Gesichtspunkt der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes für die Erfüllung der Landesaufgaben gesehen und möglichst rationell in das Modell der dafür vorgesehenen Bund-Länder-Kooperation eingeordnet werden.

Absatz 4 verzichtet auf das Merkmal der „besonders bedeutsamen Investitionen". Die besondere Bedeutsamkeit wird bereits dem Charakter der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung entnommen. Wie bisher sollen nicht nur Vorhaben, sondern auch sonstige Maßnahmen gefördert werden können. Auch der Empfängerkreis der Finanzbeiträge ist etwas abweichend von den Absätzen 1 und 2 geregelt: Neben den Ländern können die Mittel auch Einrichtungen von überregionaler Bedeutung zugewandt werden. Weitere Besonderheiten enthält Absatz 6 hinsichtlich der Möglichkeit, das Nähere auch durch Verwaltungsvereinbarung zu regeln (Abschnitt 7.4.2).

7.2.2 Keine besondere Erwähnung der Bildungsplanung

Abweichend von Artikel 91 b GG wird die Bildungsplanung in Artikel 104 b (neu) nicht mehr erwähnt. Denn bei der Bildungsplanung steht die gemeinsame Rahmenplanung von Bund und Ländern im Vordergrund. Sie ist daher in Zukunft auf dem in Artikel 28 a (neu) eröffneten Wege zu regeln. In einem Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden daher die Planungsbereiche des Bildungswesens näher festzulegen und angemessene Verfahrensregelungen unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen bei Anwendung des Artikels 91 b GG zu treffen sein. Gemeinsame Planungsausschüsse werden bei entsprechenden gesetzlichen Ermächtigungen auch in Zukunft möglich sein. Die Auswahl der einzelnen Bildungsvorhaben, ihre Einzelplanung und Durchführung bleibt jedoch Bund und Ländern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten vorbehalten. Erleichtert wird auch hier der Übergang zu diesen neuen Verfassungsbestimmungen dadurch, daß die auf der Grundlage des Artikels 91 b GG zustande gekommenen Vereinbarungen durch die künftigen Änderungen des Grundgesetzes unberührt bleiben sollen (Abschnitt 8).

7.3 Zu Absatz 5

7.3.1 Höhe des Bundesanteils

Absatz 5 legt fest, in welcher Höhe sich der Bund mit Finanzierungsbeiträgen beteiligt. Diese variieren nach dem Förderungsgegenstand. Während im Strukturbereich (Absatz 1 Nr. 2 und Absatz 2 Nr. 1) und im Hochschulbereich (Absatz 1 Nr. 1) mindestens die Hälfte der in jedem Land entstehenden Kosten zu übernehmen ist, soll sich der Beitrag zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes (Absatz 2 Nr. 2) auf die Hälfte belaufen, um Sonderlagen der Konjunkturpolitik Rechnung tragen zu können.

7.3.2 Schwerpunktsetzung zulässig

Daß der Länderanteil, wie schon in Artikel 91 a GG Abs. 4 Satz 2, 2. Halbsatz, festgelegt war, einheitlich festzusetzen ist, soll von der Sache her nicht gerechtfertigte Differenzierungen zwischen den einzelnen Ländern ausschließen. Im Sinne dieser Einheitlichkeit liegt es, daß „den Ländern" und nicht „einzelnen oder allen Ländern" Finanzbeiträge gewährt werden. Damit wollte die Kommission nicht einem „Gießkannensystem" das Wort reden. Denn die Bestimmung von Schwerpunkten aus gesamtstaatlicher Sicht im Wege der Ausführungsgesetze ist legitim und von der Sache her vielfach geboten. Möglichkeiten dazu bietet in allen Fällen die Bestimmung des Verwendungszwecks der Finanzierungsbeiträge bei der Festlegung der Arten der zu fördernden Vorhaben und in besonderen Fällen die Möglichkeit, das Verfahren der Auswahl zu regeln (Abschnitte 5.4.2 und 7.4.1).

7.4 Zu Absatz 6

7.4.1 Gesetzliche Ausführungsregelung

Auch bei dem System der Finanzbeiträge kommt es sehr wesentlich darauf an, ob und wie die Bundeskompetenz mit Leben erfüllt wird. Aufgrund der Ermächtigung zur Regelung der Arten der zu fördernden Investitionen und in besonderen Fällen zur Regelung des Verfahrens bei ihrer Auswahl kann der Bund bestimmen, unter welchen konkreten Voraussetzungen Finanzbeiträge gewährt werden können. Die hierzu notwendigen Entscheidungen sind dem Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates vorbehalten.

7.4.2 Verwaltungsvereinbarung nur für Forschungsförderung

Eine Ausnahme läßt die Kommission nur hinsichtlich der Förderung der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zu. Dort kann die Regelung auch durch Verwaltungsvereinbarung erfolgen, da die Positionen des Bundes und der Länder im Bereich der Großforschungseinrichtungen und der sonstigen Forschungseinrichtungen sehr unterschiedlicher Art sind und sich die Besonderheiten einzelner Länder unter Umständen besser durch Absprachen unter ihnen oder einzelner Länder mit dem Bund als durch gesetzliche Regelungen berücksichtigen lassen. Soweit hiernach noch Verwaltungsvereinbarungen vorgesehen sind, geht die Kommission — in Übereinstimmung mit den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluß vom 10. Februar 1976 (2 BvG 1/74) — davon aus, daß sie in einem gehörigen Verfahren zwischen Bund und Ländern ausgehandelt und schriftlich niedergelegt werden.

Dagegen übernimmt das neue Finanzbeitragsmodell nicht die in Artikel 104 a Abs. 4 GG enthaltene Möglichkeit, Verwaltungsvereinbarungen abzuschließen, und zwar auch nicht für den Fall, daß es sich um Investitionen der Länder oder Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts handelt. Die Kommission hat nicht verkannt, daß die Konjunkturpolitik nur durch rasches Handeln der Regierung, unter Umständen sogar nur durch Entscheidungen in einer sofortigen Kabinettssitzung, gemeistert werden kann. Das Bedürfnis nach raschem Regierungshandeln ist aber mit der Notwendigkeit in Einklang zu bringen, das Parlament grundsätzlich in die Verantwortung für die Konjunkturpolitik mit einzubeziehen. Bei der Abwägung dieser zwei Verfassungswerte hat die Kommission der Mitverantwortung des Parlaments den Vorrang eingeräumt. Sie glaubte dies um so eher verantworten zu können, als das Vorbild des Artikels 109 Abs. 4 GG erkennen läßt, daß es vorrangig darauf ankommt, der Bundesregierung rechtzeitig im Gesetzeswege den erforderlichen Handlungsspielraum zu geben. Das kann durch entsprechende Rechtsverordnungsermächtigungen im Wege der Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 104 b (neu) geschehen, die die Bundesregierung unter näher zu bezeichnenden Voraussetzungen zu sofortigen konjunkturpolitischen Eingriffen instandsetzen.

7.4.3 Haushaltsvorbehalt

Die Realisierung der Investitionsplanung vollzieht sich in drei Stufen: Am Anfang steht die bundesgesetzliche Regelung über die Arten der zu fördernden Vorhaben, über das Vorhaben der Auswahl in besonderen Fällen und über die Höhe der Bundesquoten im verfassungsmäßig vorbezeichneten Rahmen. Daran schließt sich die bereichsbezogene Planung in den durch das Ausführungsgesetz vorgesehenen Gremien an (Abschnitt 5.4.2). Am Ende steht die Bereitstellung der Mittel für die geplanten Investitionen. Sie bleibt nach Artikel 104 b Abs. 6 Satz 5 (neu) der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten. Weder das Ausführungsgesetz noch die vorausgegangene Planung können staatsrechtlich das zuständige Parlament zur „budgetmäßigen Ratifizierung" zwingen. Die Kommission war sich jedoch darüber im klaren, daß in dieser Hinsicht ein starker politischer Druck auf den Haushaltsgesetzgeber besteht. Das Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben (Artikel 91 a Abs. 4 Satz 4 GG) beweist es.

Trotzdem behält der Haushaltsvorbehalt weiterhin seinen Sinn. Zwar ist auch im System der Investitionsförderung neuer Art ein „Vorentscheidungs-Druck" miteinkalkuliert, und zwar sowohl gesamtstaatlich aufgrund der Gesetzesbeschlüsse zur Investitionsförderung wie auch kooperativ aufgrund der Ergebnisse der Investitionsplanung. Aber die wirtschaftliche Rezession der letzten Jahre hat wieder gezeigt, welche Bedeutung letztlich die haushaltsmäßige Bereitstellungskompetenz des Bundes für ein geordnetes Finanzwesen des Staates hat. Außerdem erscheint im Hinblick auf die Regelung in Artikel 28 a Abs. 3 Satz 2 (neu) (Abschnitt 5.3.3) die Hoffnung nicht unberechtigt, daß die Parlamentsbeteiligung bereits in der vorausgehenden Stufe der Investitionsplanung wirksam wird.

7.4.4 Keine Einbeziehung der Ausgleichsleistungen nach Artikel 106 Abs. 8 GG

Zusätzlich hat die Kommission noch die Anregung geprüft, ob nicht auch die Ausgleichsleistungen des Artikels 106 Abs. 8 GG in die Finanzierungsbeiträge des Artikels 104 b (neu) einbezogen werden sollten. Die Kommission hat jedoch von einem Vorschlag in dieser Richtung abgesehen. Zwar sind die Ausgleichsleistungen aufgrund von Sonderbelastungen individuelle Finanzhilfen besonderer Art. Gleichwohl bilden sie nur einen Sonderfall des Finanzausgleichs zwischen dem Bund und den Ländern einschließlich der Gemeinden (Gemeindeverbände). Sie passen nicht in den Bereich der „Initialzündungen", der für die Finanzbeiträge des Artikels 104 b (neu) kennzeichnend ist. Hierzu wird im übrigen auf das Kapitel 12 „Finanzverfassung" Abschnitt 3.6.1 hingewiesen.

8 Weitergeltung der Durchführungsregelungen zu den Artikeln 91a, 91b und 104a Abs. 4 GG

Mit der Einführung der Artikel 28 a (neu) und 104 b (neu) sollen die Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG ersetzt werden. Die Kommission will mit diesem

Vorschlag den vorgefundenen Verfassungsbestand und die auf ihm fußende Durchführungsregelung organisch fortentwickeln. Sie war daher einstimmig der Auffassung, daß die zur Durchführung der Artikel 91 a und 104 a Abs. 4 GG erlassenen Gesetze und die zu Artikel 91 b GG ergangenen Vereinbarungen bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Bundesgesetze nach Artikel 28 a Abs. 4 (neu) und nach Artikel 104 b Abs. 6 (neu) oder bis zum Abschluß von Verwaltungsvereinbarungen nach Artikel 104 b Abs. 6 Satz 4 (neu) weitergelten sollen.

Die Kommission hat es offengelassen, ob die neu geschaffenen Artikel — zusammenfassend betrachtet — die erlassenen Ausführungsregelungen decken würden. Nach Meinung der Bundesregierung würde es sich empfehlen, Zweifel, die sich aus der Auswechslung der Ermächtigungsgrundlage, insbesondere hinsichtlich der geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen, ergeben könnten, im Hinblick auf Artikel 79 Abs. 1 Satz 1 GG durch die am Ende des Abschnitts 1.2 nachrichtlich wiedergegebene Übergangsbestimmung im Grundgesetz auszuschließen.

Sondervotum

von Ministerialdirigent Prof. Dr. Schreckenberger

Die Kommission hat wiederholt ihr Bemühen betont, angesichts der Gefährdung der bundesstaatlichen Ordnung durch die ständige Verlagerung von Länderaufgaben auf den Bund die Stellung der Länder und deren eigenverantwortliche Kompetenzbereiche gegenüber dem Bund zu stärken. Die Ergebnisse der Kommissionsarbeit werden diesem Ziel zum Teil nicht gerecht. Diese Kritik richtet sich unter anderem gegen Artikel 28 a (neu) sowie gegen die Berichtsbegründung zu Artikel 104 b (neu).

1 Abweichende Vorschläge zu Artikel 28 a (neu)

1.1

Artikel 28 a Abs. 1 (neu) erhält folgende Fassung:

> (1) Bund und Länder können gemeinsam Aufgaben planen, wenn die Aufgaben für die Gesamtheit von Bedeutung sind und die gemeinsame Planung zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Die Auswahl der Planungsbereiche wird durch ein Bundesgesetz bestimmt, das der Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf.

1.2

In Artikel 28 a Abs. 4 (neu) werden die Worte „die Auswahl der Planungsbereiche" gestrichen.

1.3 Begründung

Die Kommission geht zutreffend davon aus, daß die Verfassung die Möglichkeit für eine Rahmenplanung von Bund und Ländern eröffnen sollte. Diese Möglichkeit darf jedoch die bundesstaatliche Ordnung nicht in Frage stellen. Für die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes gilt der Grundsatz der Trennung der Kompetenzbereiche und der damit verbundenen Sachverantwortung zwischen Bund und Ländern. Für den Bereich der Planung will die Kommission eine davon abweichende Regelung treffen: Aufgaben, die „für die Entwicklung des Bundesgebietes von Bedeutung sind", können nach Artikel 28 a Abs. 1 (neu) von Bund und Ländern gemeinsam geplant werden. In einer derartigen Ermächtigung liegt für den Bestand der bisherigen eigenverantwortlichen Planungs- und Verwaltungskompetenzen der Länder eine Gefahr. Die weitgehende Ermächtigung würde es erlauben, in einem nicht absehbaren Umfang und Ausmaß die Landeskompetenzen in eine gemeinsame Planung einzubringen und damit den eigenverantwortlichen Handlungsspielraum der Länder erheblich einzuengen. Der Begriff der Rahmenplanung ist überdies wenig bestimmt. Es ist daher nicht auszuschließen, daß er dem Bund die Einflußmöglichkeiten verschafft, die er nach geltendem Recht im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben (Artikel 91 a GG) für begrenzte Bereiche wahrnimmt.

Die Gefahr, durch eine nach Umfang und Ausmaß nicht ausreichend begrenzte Rahmenplanung die bundesstaatliche Struktur zu Lasten der Länder zu verändern, wird weiterhin durch tatsächliche Gegebenheiten erhöht. Hier ist vor allem hinzuweisen auf die Chancen des Bundes, aufgrund seiner starken Stellung, die er nach unserer bundesstaatlichen Entwicklung gewonnen hat, sich gegenüber den Ländern durchzusetzen. Weiterhin ist die ausgeprägte Tendenz zu perfektionistischen Regelungen zu nennen, die den Spielraum der Länder über Gebühr einengen. Schließlich darf man nicht übersehen, daß es in erster Linie der Bund sein wird, der aufgrund seiner Initiativbefugnis nur schwer korrigierbare Vorentscheidungen trifft. Diese Gefahren haben die bisherigen Erfahrungen mit den Gemeinschaftsaufgaben deutlich vor Augen geführt.

Einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung zu einer gemeinsamen Planung von Bund und Ländern kann daher nur zugestimmt werden, wenn sichergestellt ist, daß über diese Planung das verfassungsrechtliche Kompetenzgefüge zwischen Bund und Ländern und damit ein wesentliches Prinzip unserer Verfassung nicht ausgehöhlt wird:

— Die vorgeschlagene Ermächtigung des Artikels 28 a Abs. 1 (neu) für eine gemeinsame Bund-Länder-Planung sollte in materiellrechtlicher Hinsicht dadurch begrenzt werden, daß man die Voraussetzungen des Artikels 91 a Abs. 1 GG für ein Mitwirken des Bundes übernimmt. Eine gemeinsame Planung wäre danach nur zulässig, wenn die Aufgaben für die Gesamtheit von Bedeutung sind und die gemeinsame Planung zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist; damit wird zugleich der subsidiäre Charakter der gemeinsamen Planung hervorgehoben.

— Neben diese materiellrechtlichen Voraussetzungen sollte zusätzlich eine formellrechtliche Schranke treten. Die Begründung einer gemeinsamen Rahmenplanung bedeutet in jedem Fall eine Veränderung des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges. Diese Veränderung kann so erheblich sein, daß sie in ihren Auswirkungen einer Aufgabenverlagerung, für die eine Verfassungsänderung erforderlich ist, gleichkommt. Eine gemeinsame Rahmenplanung, die den Bund und alle Länder bindet, hat nur dann eine Chance der Verwirklichung, wenn sie von einem breiten Konsens der Länder getragen wird. Es ist daher sowohl aus verfassungsrechtlichen Erwägungen als auch aus Gründen der politischen Effizienz geboten, die Auswahl der einer gemeinsamen Planung zu unterstellenden Bereiche nur durch ein Bundesgesetz, das der Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf, zu treffen.

Gegen eine Ermächtigung für eine Rahmenplanung, die diesen Voraussetzungen nicht genügt, bestehen in Hinblick auf Artikel 79 Abs. 3 GG verfassungsrechtliche Bedenken.

2 Zur Begründung des Berichtes zu Artikel 104 b (neu)

2.1

Im Hinblick auf die Schwierigkeiten, eine Regelung über einen allgemeinen Finanzausgleich zu finden, die der bundesstaatlichen Ordnung gerecht wird, erscheint es sinnvoll, Regelungen für besondere Finanzhilfen des Bundes auch weiterhin vorzusehen.

Die Kommission schlägt mit Artikel 104 b (neu) eine derartige Regelung im Abschnitt X des Grundgesetzes, der das Finanzwesen regelt, vor. Die Kommission beschränkt sich allerdings nicht auf eine bloße Finanzierungsregelung. Sie ist der Auffassung, daß über die Finanzbeiträge dem Bund grundsätzlich der gleiche Einfluß auf die Planung der Länder einzuräumen sei, den der Bund bisher im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a GG ausübt. Dazu wird ausgeführt (Abschnitt 5.4.2):

„Die Vereinheitlichung der Mitfinanzierungskompetenzen der Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG in Gestalt der Finanzbeiträge neuer Art will dem Bund den Sacheinfluß, den er bei den Gemeinschaftsaufgaben hat, erhalten. ... Wenn der Bund dabei grundsätzlich die Hälfte der Länderausgaben übernähme, so sei es nur billig, wenn er auch die Ausgaben mitplanen dürfe, an

> deren Finanzierung er sich zu beteiligen habe. Deshalb sei anzustreben, das Verfahren nach Artikel 91 a GG in der Investitionsfinanzierung neuer Art weiterzuführen, nicht aber zurückzubilden."

Im Ergebnis wird damit die für einzelne Bereiche vorgesehene Regelung über die Gemeinschaftsaufgaben auf weitere, nur schwer abgrenzbare Sachbereiche ausgedehnt. Dazu kommt, daß die Kommission in ihrem Bericht die Möglichkeiten des Bundes, über die Gewährung von Finanzbeiträgen auf die Planung und Verwaltung der Länder einzuwirken, extensiv interpretiert (Abschnitt 5.4.2):

> „Bei der Regelung des ‚Verfahrens der Auswahl der Vorhaben' kann der Bund die an der Auswahl Beteiligten, und zwar gemeinsame Bund-Länder-Gremien, bezeichnen und die Differenzierungs- und Präzisierungsmerkmale festlegen, nach denen die einzelnen Vorhaben unter den vorgegebenen Arten auszuwählen sind";

und (Abschnitt 5.5):

> „Der Sacheinfluß des Bundes bei der Auswahl von Förderungsvorhaben (Abschnitt 5.4.2) gewährt dem Bund eine mitbestimmende Einwirkung auf die Entscheidungen der Länder bei der Planung der Förderungsbereiche. Der Bund kann dabei Schwerpunkte und Prioritäten beeinflussen und struktur- und konjunkturpolitische Ziele verwirklichen. ... Diese Planung kann in ihrer Intensität über die Rahmenplanung hinausgehen."

Eine solche Regelung steht im Widerspruch zu den vielfach geäußerten Bemühungen der Kommission, die Stellung der Länder zu stärken. Die Problematik der Gemeinschaftsaufgaben wird nicht gelöst, sondern ohne sachlichen Grund auf weitere Bereiche ausgedehnt. Selbst wenn man eine Verknüpfung der Finanzhilfe des Bundes mit einer gemeinsamen Planung für zweckmäßig hält, so liefert das neugeschaffene Instrument der Rahmenplanung nach Artikel 28 a (neu) eine ausreichende Handhabe.

2.2

Die extensive Interpretation des Kommissionsberichts, wonach „das Verfahren nach Artikel 91 a GG in der Investitionsfinanzierung neuer Art weiterzuführen, nicht aber zurückzubilden" sei (Abschnitt 5.4.2), findet im Wortlaut der vorgeschlagenen Fassung keine Stütze.

In Artikel 104 b Abs. 6 Satz 1 (neu) hat der Vorschlag die Regelung des bisherigen Artikels 104 a Abs. 4 Satz 2 GG übernommen. Nur für besondere Fälle sieht der Vorschlag entsprechend der Regelung über die Gemeinschaftsaufgaben vor, durch Bundesgesetz das „Verfahren der Auswahl der Vorhaben" zu regeln. Nach der Stellung des vorgeschlagenen Artikels 104 b (neu) im Abschnitt über das Finanzwesen und nach seinem Wortlaut ist daher davon auszugehen, daß die Einflußnahme des Bundes in der Regel auf den Rahmen beschränkt ist, den das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 4. März 1975 (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 39, S. 96 ff.) abgesteckt hat. Eine darüber hinausgehende Einflußnahme ist nach dem Wortlaut des Vorschlages auf „besondere", d. h. auf Ausnahmefälle beschränkt. Der Kommissionsbericht erweckt jedoch den Eindruck, als sei der Ausnahmefall die Regel.

Diesem Sondervotum haben sich angeschlossen:
Ministerialdirigent a. D. Dr. Held und Abgeordneter Dr. Schneider.

Diesem Sondervotum hat sich Prof. Dr. Barbarino mit folgender Maßgabe angeschlossen:
Ich lehne an sich die gemeinsame Rahmenplanung von Bund und Ländern aus folgenden grundsätzlichen Erwägungen ab:

1. Jede auf die Länder übergreifende Rahmenplanung auf Bundesebene führt zu einer weiteren wesentlichen Einschränkung der Eigenstaatlichkeit der Länder, gegen die im Hinblick auf Artikel 79 Abs. 3 GG ernste Bedenken bestehen. Die Majorisierung einzelner Länder durch verbindliche Globalplanungen auf Bundesebene ist daher mit dem Wesensgehalt unseres föderativen Staatsaufbaues nicht zu vereinbaren, zumal einer solchen Planung die Tendenz eigen ist, fortschreitend auf weitere Gebiete öffentlicher Betätigung auszugreifen.

2. Nach allen bisherigen Erfahrungen konnte die Planung der öffentlichen Aufgaben, die bereits annähernd die Hälfte des Sozialprodukts über die Haushalte der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung leiten, die fortschreitende Expansion der öffentlichen Ausgaben nicht verhindern und kostspielige Fehlplanungen nicht vermeiden. Dieser Prozeß ist zur ernsten Gefahr für das System der sozialen Marktwirtschaft, für die freiheitliche demokratische Grundordnung und damit auch für den Freiheitsraum der Bürger geworden. Von einer gemeinsamen Planung des Bundes und der Länder, welche die Finanzverantwortung der einzelnen Haushaltsträger einschränkt, statt sie zu zu stärken, kann kaum erwartet werden, daß sie diesen Prozeß unter Kontrolle bringt. Vielmehr fordert die gemeinsame Planung dazu heraus, weitere Anregungen zur öffentlichen Betätigung in den Plan einzubeziehen, während erfahrungsgemäß die Möglichkeit seines Vollzugs, der fast regelmäßig eine Einschränkung minder vordringlicher, aber bereits haushaltsmäßig festgelegter Ausgaben erfordern würde, häufig überschätzt wird.

3. Die Erfahrung erweist zudem, daß die tatsächliche Entwicklung von den mit dem Bemühen um Perfektionierung aufgestellten Planungen regelmäßig und oft erheblich abweicht, was teils auf die nicht immer voraussehbare wechselnde Wirtschaftslage, teils aber auch auf häufige, von den Planungen nicht gedeckte Entscheidungen der Parlamente, die sie politisch für notwendig halten, zurückzuführen ist.

4. Die gemeinsame Rahmenplanung des Bundes und der Länder setzt gemeinsame Grundannahmen voraus, die wirklich sachentsprechend festzulegen äußerst schwierig, wenn nicht sogar unmöglich ist. Das haben bereits die zum Teil vergeblichen Bemühungen des Finanzplanungsrats gezeigt. Darüber hinaus ist das Planungsverfahren äußerst kompliziert und erfordert einen aufwendigen Verwaltungsapparat. Die unbestreitbar notwendige Beteiligung der Länderparlamente kann die rechtzeitige Inkraftsetzung der Pläne verzögern und schließt Planänderungen sowie eine Verlagerung des Schwergewichts in den Planungsbereichen auf die Exekutive nicht aus. Da zu erwarten ist, daß sich die Beteiligung der Länderparlamente schon aus Zeitgründen nur in globaler Form verwirklichen läßt, ist zu befürchten, daß der Spielraum der Länderparlamente weiter eingeschränkt wird. Das gilt insbesondere für ihr Haushaltsbewilligungsrecht, das zu einem nur noch formalen Akt ausgehöhlt wird, wenn gewichtige Ausgaben schon im voraus plangebunden festgelegt werden.

5. Unter den gegebenen Umständen verbleibt die resignierende Feststellung, daß die bisher bereits vorhandenen Institutionen gemeinsamer Planung — Finanzplanungsrat, Konjunkturrat, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, Planungsausschüsse nach den Ausführungsgesetzen zu den Gemeinschaftsaufgaben — trotz ihrer unverkennbaren Mängel ausreichen sollten, um die in Teilbereichen notwendige Koordinierung zwischen Bund und Ländern zu ermöglichen.

Diesem Sondervotum hat sich Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger mit folgender Maßgabe angeschlossen:

Die angestrebte Qualifizierung der Zustimmungskompetenz des Bundesrates (Artikel 28 a Abs. 1 Satz 2 [neu] in der oben in Abschnitt 1.1 des Sondervotums wiedergegebenen Fassung) wird nur so lange erforderlich sein, als das Abstraktionsniveau der gemeinsamen Rahmenplanung zur materiellen Sicherung des föderativen Gleichgewichts nicht angemessen erhöht ist.

Die gemeinsame Rahmenplanung bedarf wegen der Weite ihres Sachbereichs im Interesse ausreichender Sicherung des politischen Spielraumes der Länder stärkerer vertikaler Begrenzung durch Hebung ihres Abstraktionsniveaus. Um diese zu erreichen, sollte die nach Artikel 28 a Abs. 2 Satz 2 (neu) gegebene Befugnis, Vorhabenarten als Teil der Rahmenplanung zu qualifizieren und zu quantifizieren, in der Regel entfallen. Die Rahmenplanung würde sich alsdann bei der Vorbereitung zentraler Grundentscheidungen in der Hauptsache auf die Entwicklung von längerfristigen Zielvorstellungen über öffentliche Leistungen und die Bestimmung entsprechender Prioritäten konzentrieren. Zur Befriedigung seines Bedürfnisses, stärker konkretisierte Dispositionen zu treffen, verblieben dem Bund die Möglichkeiten des die Sachbereiche der Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG deckenden Artikels 104 b (neu).

Zugleich erführe der Sacheinfluß des Bundes im weiteren Bereich des Artikels 28 a (neu) gegenüber dem des Artikels 104 b (neu) die der Konzentrizität der beiden Sachbereiche angemessene systemgerechte Abschwächung. Sonst wäre der Bund bei voller Ausnutzung seiner Kompetenz in der Lage, sich im weiteren Bereich der Rahmenplanung mit Hilfe ihrer höheren Durchschlagskraft und ihres in der Regel gleichen Konkretisierungsgrades gleich wirksame oder womöglich noch größere Einflußmöglichkeiten zu verschaffen als mit der Vorhabenförderung nach Artikel 104 b (neu), noch dazu ohne eigene finanzielle Verpflichtungen. Eine einfache Mehrheit im Bundesrat und unter den Ländern würde ausreichen, um ihm dazu zu verhelfen. Für den Bund könnte damit der Anreiz entfallen, sich durch Übernahme von finanziellen Verpflichtungen nach Artikel 104 b (neu) um einen gegenüber Artikel 28 a (neu) reduzierten Sacheinfluß zu bemühen. Seine Befugnis, nach Artikel 104 b Abs. 4 Satz 2 (neu) „in besonderen Fällen" auch das Verfahren der Auswahl einzelner Vorhaben zu regeln, kann den Differenzierungsmangel nicht beseitigen, zumal es von der Seltenheit oder Häufigkeit einer Vorhabenart abhängt, ob die Qualifizierung und Quantifizierung sich praktisch nur auf einzelne Objekte oder gar nur auf ein einziges Objekt bezieht.

Schließlich wird die mit Artikel 28 a (neu) beabsichtigte Lösung des Planungs- und Mitfinanzierungszusammenhanges des Artikels 91 a GG erst mit der Hebung des Abstraktionsniveaus systemgerecht. Solange es hieran fehlt, erscheint es durchaus angemessen, daß der Bund seine relativ stark konkretisierten Dispositionen angesichts der dadurch gegebenen Begrenzung des Spielraumes der Länder durch Übernahme entsprechender Zweckfinanzierungen mit deckt.

Diesem Sondervotum hat sich Landtagspräsident Dr. Lemke mit folgender Maßgabe angeschlossen:

Die abweichenden Vorschläge zu Artikel 28 a (neu) unterstütze ich nur insoweit, als sie sich auf die materiellrechtlichen Voraussetzungen für die gemeinsame Planung beziehen (Artikel 28 a Abs. 1 Satz 1 [neu] in der oben in Abschnitt 1.1 des Sondervotums wiedergegebenen Fassung).

Sondervotum

zu Abschnitt 7 „Erläuterungen des Artikels 104 b (neu) — Finanzbeiträge"

von Senator a. D. Dr. Heinsen

1 Vorschlag

Artikel 104 b (neu) wird wie folgt gefaßt:

(1) Der Bund kann an die Länder Finanzbeiträge für besonders bedeutsame Investitionen und Maßnahmen der Investitionsförderung der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) leisten

1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts,
2. zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes,
3. zum Ausbau und Neubau von Hochschulen.

(2) ... (wie Absatz 3)

(3) In den Fällen des Absatzes 1 trägt der Bund die Hälfte der Ausgaben in jedem Land.

(4) ... (wie Absatz 5)

2 Begründung

2.1 Grundsätzliche Abgrenzung zum Vorschlag der Kommission

2.1.1 Die Definition des Bereichs der gemeinsamen Planung

Ich stimme dem Grundgedanken des Kommissionsvorschlages zur prinzipiellen Neugliederung der Materien der Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG voll zu. Das gleiche gilt für den Vorschlag, die Kompetenz für gemeinschaftliche Planungen von Bund und Ländern über die in den Artikeln 91 a und 91 b GG geregelten insgesamt vier Bereiche hinaus auf alle diejenigen zu erweitern, die für die Entwicklung des Bundesgebiets von Bedeutung sind, unabhängig davon, ob es sich um Bundes- oder Länderaufgaben handelt, mit der Absicht, anstelle der isolierten Bereichsplanungen eine integrierte Planung zu ermöglichen. Diese notwendige Erweiterung des Planungseinflusses des Bundes ist den Ländern auch zuzumuten, weil die einzelnen Planungen bzw. die integrierte Planung auf Rahmenplanungen beschränkt sind und nicht über eine gattungsweise Bestimmung der Arten der Vorhaben hinausgehen, so daß den Ländern die Auswahl der einzelnen Vorhaben, deren Detailplanungen und Durchführung und damit der erforderliche Raum für eigene politische Entscheidungen verbleiben.

Ich sehe hier den gleichen Gedanken, der auch dem Kommissionsvorschlag für die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zugrunde liegt, nämlich die notwendige Erweiterung des Bereichs der Zuständigkeiten des Bundes zu verbinden mit einer möglichst weitgehenden Beschränkung der Intensität der Zuständigkeiten auf die großen politischen Grundentscheidungen, die für die Entwicklung des Bundesgebiets und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich sind. Unterhalb dieser Ebene sollte soviel Spielraum wie möglich für eigene Entscheidungen der Länder und ihrer Parlamente offenbleiben.

Eine Konsequenz der Beschränkung auf Rahmenplanung ist, daß Artikel 28 a (neu) anders als z. B. Artikel 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG — abgesehen von der übergangsweise notwendigen Weitergeltung des nach bisherigem Recht erlassenen Hochschulbauförderungsgesetzes — keine Maßnahmenplanung, also etwa die Einzelplanung einzelner Hochschulen oder Institute, mehr zuläßt. Es genügt auch, wenn die gemeinsame Rahmenplanung z. B. die Zahl der in jedem Lande neu zu schaffenden Studienplätze für Chemiker oder Zahnmediziner festlegt, während es Sache des Landes ist, wie und wo diese Plandaten verwirklicht werden. Ein Hineinregieren von Bundesinstanzen in Einzelvorhaben und die darin begründete Mischverwaltung wird daher nicht mehr möglich sein.

2.1.2 Die Trennung der Planung von der Finanzierung

Dazu kommt, daß die Planung nach Artikel 28 a (neu) nicht mehr unmittelbar und automatisch mit einer gemeinschaftlichen Finanzierung gekoppelt ist, wie dieses bisher nach Artikel 91 a GG der Fall war. Diese Auflösung der Mischfinanzierungsautomatik ist für mich ein entscheidender Vorteil des Kommissionsvorschlags, weil ich die Mischfinanzierung nach wie vor wegen der Verwischung der politischen Verantwortung, der Beschränkung des Einflusses der Parlamente und der aus ihr folgenden Mischverwaltung für ein Grundübel unseres Verfassungssystems halte. Ich sehe ein, daß eine Beseitigung dieses Übels heute kaum mehr durchsetzbar ist; eine Eindämmung ist jedoch möglich. Die Beseitigung jeder Automatik dient diesem Ziel.

2.1.3 Die Schranken der Mitfinanzierungskompetenz des Bundes

Aus den angedeuteten Gründen gehe ich auch notgedrungen davon aus, daß der Bund die Möglichkeit haben muß, durch den Einsatz eigener Finanzmittel Komplementärfinanzierungen der Länder und Gemeinden zu initiieren und zu steuern. Aus diesem Grunde stimme ich auch dem Grundgedanken des Kommissionsvorschlags zu Artikel 104 b (neu) zu. Allerdings gelten auch für diesen Vorschlag die grundlegenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 4. März 1975 (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 39, S. 96 ff.) zu Artikel 104 a Abs. 4 GG: „Mittel aus dem Bundeshaushalt an die Länder für Landesaufgaben bringen die Länder in Abhängigkeit vom Bund und rühren damit an die Eigenständigkeit der Länder"; Finanzhilfen an die Länder müßten daher

„die Ausnahme bleiben und ihre Gewährung rechtlich so geregelt (werden), daß sie nicht zum Mittel der Einflußnahme auf die Entscheidungsfreiheit der Gliedstaaten bei der Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben werden", denn eine derartige Einflußnahme „widerspricht dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik und dem damit verbundenen Recht der Länder zur Eigengestaltung ihres Aufgabenbereichs". Daraus folgt einmal, daß die Mitfinanzierungskompetenz „kein Instrument direkter oder indirekter Investitionssteuerung zur Durchsetzung allgemeiner wirtschafts-, währungs-, raumordnungs- oder strukturpolitischer Ziele des Bundes in den Ländern" sein darf, sondern sich auf die Durchsetzung der in der Ermächtigung aufgeführten Förderungsziele beschränken muß. Zum anderen darf mit den Finanzhilfen immer nur eine Globalsteuerung im Sinne der Förderungsziele bewirkt werden, vergleichbar etwa der Rahmenplanung. Das der Förderung zugrunde liegende Ausführungsgesetz kann daher „mit der Festlegung der Arten der zu fördernden Investitionen nur die förderungsfähigen Investitionsbereiche ... bestimmen und damit den generellen Verwendungszweck der Finanzhilfen bezeichnen, ohne hierbei weitere Differenzierungs- und Präzisierungsmöglichkeiten sachlicher Art etwa hinsichtlich der Lage, des Umfangs, der sachlichen Ausgestaltung oder der späteren Ausnutzung der mitfinanzierten Objekte zu haben oder bestimmte Einzelprojekte festlegen zu können". Deshalb „berührt die Zweckbindung der Bundesfinanzhilfen nicht unmittelbar die Investitionsplanungen der Länder". Das folgt schon daraus, daß die Ermächtigungsnorm „dem Bund — wie in Artikel 104 a Abs. 4 GG — keine weitergehenden Kompetenzen oder Ingerenzen" überträgt und „sich die Zuständigkeit des Bundes in der Gewährung der Finanzhilfen" erschöpft. Im Gegenteil: „Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder, ohne daß die Verfassung dem Bund entsprechende Sachkompetenzen übertragen hat, verstoßen gegen das grundgesetzliche Verbot einer sogenannten Mischverwaltung".

Diese vom Bundesverfassungsgericht für Artikel 104 a Abs. 4 GG aufgestellten und aus der Gesamtsystematik des Grundgesetzes begründeten Regeln, die sämtlich im allgemeinen Teil der Urteilsgründe enthalten sind und sich nicht auf den zur Entscheidung stehenden Sonderfall des Städtebauförderungsgesetzes beziehen, müssen in gleicher Weise für den Kommissionsvorschlag gelten. Auch er ist nur im Gesamtzusammenhang des bundesstaatlichen Systems des Grundgesetzes zu verstehen, auch er soll seinen Standort im X. Abschnitt des Grundgesetzes „Das Finanzwesen" finden, auch er gibt dem Bund keine weitergehenden Ingerenzrechte über die Gewährung von Finanzhilfen zu bestimmten Förderungszwecken hinaus. Es fehlen insbesondere Elemente, wie sie Artikel 91 a GG mit der Bezeichnung als Gemeinschaftsaufgaben und dem Satz aufweist, der Bund wirke bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit. Das gleiche gilt für die Vorschrift, das Ausführungsgesetz solle allgemeine Grundsätze für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben enthalten. Es fehlt insbesondere auch jede weitergehende Ermächtigung des Bundes zur Mitplanung. Artikel 104 b (neu) gleicht vielmehr in seiner Formulierung weitgehend dem Vorbild des Artikels 104 a Abs. 4 GG; von den inhaltlichen Unterschieden betrifft allein der Satz, das Gesetz könne „in besonderen Fällen auch das Verfahren der Auswahl der Vorhaben regeln", die hier erörterte Auslegungsfrage.

Die Ausnahmeregelung für „besondere Fälle", die wie jede Ausnahme eng auszulegen ist, stellt jedoch nur nach dem ersten Anschein eine Erweiterung der Einflußrechte des Bundes gegenüber dem geltenden Rechtszustand dar. Sie soll nach den Vorstellungen der Kommission den Fall decken, daß die gattungsmäßige Bestimmung der zu fördernden Vorhaben nicht ausreicht oder praktisch nicht möglich ist, weil es — z. B. bei der Förderung des Schnellbahnbaus — in der Bundesrepublik nur einige wenige gleichartige Vorhaben gibt. In solchen Fällen haben aber auch schon die Ausführungsgesetze zu Artikel 104 a Abs. 4 GG das Auswahlverfahren geregelt; der Kommissionsvorschlag stellt insoweit nur eine wünschenswerte Klarstellung dar. Die Regelung des Auswahlverfahrens darf jedoch nach den zitierten Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichts keineswegs so weit gehen, daß der Bund Einfluß auf die Einzelvorhaben selbst nehmen kann. Auch insoweit gilt die Auslegung des Bundesverfassungsgerichts, daß allein den Ländern die Planungsfreiheit zusteht, daß sie daher zunächst entsprechende Programme aufzustellen haben und daß der Bund nicht „unmittelbar durch die Auswahl ihm mehr oder weniger förderungswürdig erscheinender Maßnahmen" in die Zuständigkeiten der Länder eingreifen kann. In den „besonderen Fällen"

des Artikels 104 b Abs. 4, Satz 2 (neu) kann der Bund allenfalls das tun, was das Bundesverfassungsgericht für den Normalfall ausgeschlossen hat, nämlich durch eine Regelung des Auswahlverfahrens „mittelbar durch Aufstellen engerer Auswahlkriterien als das der Investitionsart" Einfluß nehmen.

Ich habe diese Grundsätze so deutlich herausgestellt, weil der Kommissionsbericht an manchen Stellen den Eindruck erwecken könnte, als gingen die Einflußrechte des Bundes nach Artikel 104 b (neu) erheblich über diejenigen des Artikels 104 a Abs. 4 GG hinaus. Das ist weder der Fall, noch entspräche es dem bundesstaatlichen System des Grundgesetzes; es ist aber auch nicht einmal erforderlich. Der Verantwortung des Bundes für die Entwicklung des Bundesgebiets und für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse wird Genüge getan, wenn der Bundesgesetzgeber — mit Zustimmung des Bundesrates — die Förderungsziele und die Arten der zu fördernden Vorhaben nach allgemeinen Kriterien bestimmt und wenn er Förderungsvorschläge der Länder, die der Zweckbindung nicht entsprechen oder die Förderungsziele nicht verwirklichen können, etwa weil das Land eine Schwerpunktbildung unterlassen oder ein unwirtschaftliches Vorhaben angemeldet hat, von der Förderung ausschließen kann. Die Auswahl der Einzelvorhaben kann dagegen nicht „vom grünen Tisch" in Bonn aus erfolgen, weil dem Bund die Sachkenntnis der ortsnahen Verwaltung fehlt und weil der selbständige Entscheidungsspielraum der gewählten Regierungen und Parlamente der Länder zum Kernbereich der bundesstaatlichen Demokratie gehört.

2.1.4 Das Verhältnis von Artikel 28 a (neu) zu Artikel 104 b (neu)

Die vorangegangenen Ausführungen gelten auch in den Fällen, in denen ein Bereich sowohl von einer gemeinsamen Planung nach Artikel 28 a (neu) erfaßt als auch nach Artikel 104 b (neu) durch den Bund mitfinanziert wird. Wie im Kommissionsbericht ausgeführt ist, schließen sich beide Ermächtigungen keineswegs aus; vielmehr kann die Verwirklichung einer Rahmenplanung nach Artikel 28 a (neu) unter den Voraussetzungen und innerhalb der Grenzen des Artikels 104 b (neu) durch eine Mitfinanzierung des Bundes gesichert werden. Umgekehrt muß sich die Mitfinanzierung nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Artikels 104 b (neu) in den Bereichen, in denen eine Planung nach Artikel 28 a (neu) besteht, im Rahmen dieser Planung halten.

Die Einflußrechte des Bundes aus beiden Kompetenzvorschriften können damit kumuliert werden. Diese Kumulation kann jedoch Charakter, Ausmaß oder Intensität weder der Planungs- noch der Mitfinanzierungskompetenz verändern: auch in mitfinanzierten Bereichen gehen die Planungsrechte des Bundes nicht über die Grenzen des Artikels 28 a (neu) hinaus.

2.2 Inhaltliche Änderungsvorschläge zum Kommissionsvorschlag

2.2.1 Zusammenfassung der Absätze 1 und 2

Die Kommission hatte ursprünglich eine einheitliche Finanzierungskompetenz für die Sachbereiche des Artikels 91 a und des Artikels 104 a Abs. 4 GG vorgesehen, nach der der Bund Finanzhilfen gewährleisten „kann". Erst im Endstadium der Beratungen wurde diese Entscheidung mit einer Stimme Mehrheit zugunsten einer Aufteilung geändert, nach der der Bund im Bereich des bisherigen Artikels 91 a GG Finanzbeiträge „leistet", während es im Bereich des bisherigen Artikels 104 a Abs. 4 GG bei der Kann-Vorschrift verbleiben sollte.

Diese Entscheidung halte ich für verfehlt. Sie beruht auf der irrigen Vorstellung, im Bereiche der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a GG, in dem der Bund an bestimmten Länderaufgaben „mitwirkt", sei der Bund verpflichtet, sich zu engagieren, während er bei den Investitionshilfen Ermessensfreiheit besitze. Dabei wird übersehen, daß die Mitwirkungspflicht des Bundes bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a Abs. 4 Satz 4 GG u. a. an die Bereitstellung der Mittel im Bundeshaushalt geknüpft ist, während andererseits das Bundesverfassungsgericht a. a. O. festgestellt hat, daß „dem Bund wegen der besonderen Bedeutung der von Artikel 104 a Abs. 4 GG betroffenen Investitionen für den Gesamtstaat eine Pflicht zur Finanzhilfe nach Maßgabe seiner Finanzkraft" erwachsen sei und daß daher die Entscheidung, ob er in seinem Haushalt Mittel für seine Investitionshilfen einstelle, „nicht in das freie politische Ermessen des

Bundes gestellt" sei. Mit anderen Worten besteht in beiden Fällen gleichermaßen eine Verpflichtung des Bundes, allerdings jeweils nur nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.

Wenn somit schon nach geltendem Verfassungsrecht tatsächlich kein Unterschied besteht, sollte ein solcher auch in Zukunft nicht gemacht werden. Die vorgeschlagene allgemeine Kann-Bestimmung ist auch bei Artikel 104 b (neu) im Sinne des Bundesverfassungsgerichts auszulegen.

Die Aufteilung ist nicht nur überflüssig, sie verwässert auch das grundlegende Konzept der Kommission, anstelle einer sachlich schwer zu rechtfertigenden Aufspaltung zwischen den Gemeinschaftsaufgaben und den Förderbereichen der Investitionsfinanzierung nunmehr eine klare Trennung zwischen der einheitlichen Planungskompetenz einerseits und der einheitlichen Finanzierungskompetenz andererseits vorzusehen.

2.2.2 Zusammenfassung der Förderungsbereiche

Anstelle einer echten Zusammenfassung der Förderungsbereiche der beiden Grundgesetzartikel in einer neuen, umfassenden Definition hat sich die Kommission nach meiner Meinung zu ängstlich auf eine einfache Addition der Tatbestandsmerkmale beschränkt. Sie hat außerdem eine wünschenswerte Erweiterung durch Einbeziehung der sektoralen Strukturpolitik unterlassen. Wenn es bei Schaffung der in verschiedener Hinsicht engbegrenzten Gemeinschaftsaufgaben noch verständlich gewesen sein mag, nur auf die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur abzustellen, so fallen diese Gründe bei einer reinen Mitfinanzierungskompetenz weg. Zudem hat die Entwicklung seit 1969 gezeigt, daß die sektorale Strukturpolitik keineswegs von Natur aus immer Bundessache ist; tatsächlich hat auch bisher der Bund z. B. die Hilfsprogramme für den Steinkohlenbergbau immer nur gemeinsam mit den betroffenen Ländern finanziert. Es erscheint daher angemessen, bei der Neufassung von der Beschränkung auf die regionale Wirtschaftspolitik abzugehen und durch Verwendung des Begriffs „Verbesserung der Wirtschaftsstruktur" die sektorale Wirtschaftspolitik mit einzubeziehen.

Verwendet man aber diesen umfassenden Begriff, so ist daneben kein Raum für eine besondere „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums" oder für den „Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft". Alle Maßnahmen zur Verwirklichung dieser beiden Ziele fallen zugleich auch unter den Begriff der Verbesserung der Wirtschaftsstruktur, die immer auch der Wachstumsförderung dient. Außerdem steht auch das strukturpolitische Ziel des Artikels 104 b (neu) unter dem allgemeinen Gebot der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Der „Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft" könnte aber leicht im Sinne einer völligen Nivellierung zu „einheitlichen Lebensverhältnissen" mißverstanden werden, also eines Zieles, das die Kommission im Kapitel 9 „Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen" unter Abschnitt 5.3.1 als weder realistisch noch politisch wünschbar bezeichnet und bewußt durch das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ersetzt hat. Wenn aber dieses strukturpolitische Ziel ohnehin die maßgebende Leitlinie für die Anwendung des Artikels 104 b (neu) ist, so kann um so mehr auf den mißverständlichen Begriff des Ausgleichs unterschiedlicher Wirtschaftskraft verzichtet werden.

Damit ist es zugleich möglich, die Förderungsbereiche des Artikels 91 a Abs. 1 Nr. 2 und 3 und die strukturpolitischen Bereiche des Artikels 104 Abs. 4 GG einschließlich der sektoralen Wirtschaftspolitik in einer einzigen Nummer unter dem Begriff „Verbesserung der Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" zusammenzufassen.

Auch bei der Förderung des Hochschulbaus erscheint es möglich, ohne sachliche Einschränkung der Förderungskompetenz auf die Erwähnung der Hochschulkliniken zu verzichten, die ohnehin zu den Hochschulen gehören. Ihre ausdrückliche Aufzählung war nur deshalb erforderlich, weil die Bundesregierung bei den Beratungen der Finanzreform ursprünglich die Hochschulkliniken von der Förderung ausnehmen, Bundesrat und Bundestag sie aber wegen des natürlichen Sachzusammenhanges einschließen wollten.

Heute wird es allgemein als selbstverständlich angesehen, daß Hochschulkliniken als notwendige Bestandteile der Hochschulen in eine Förderungskompetenz für

diese einbezogen sind. Bei einer entsprechenden Erläuterung in der Gesetzesbegründung sehe ich auch nicht die Gefahr eines Umkehrschlusses aus dem alten Verfassungszustand.

Abschließend möchte ich noch darauf hinweisen, daß die vorgeschlagene Umschreibung der Förderungsbereiche zwar einerseits so allgemein und umfassend ist, daß alle Maßnahmen, die vernünftigerweise diesen Zielen zu dienen bestimmt sind, darunter fallen, andererseits aber eine Überschreitung der ausreichenden Kompetenzgrundlage nicht zulässig ist. Daß Maßnahmen der Verkehrsstrukturpolitik oder der Stadtsanierung der Verbesserung der Wirtschaftsstruktur dienen, ist heute unstreitig (so auch das Bundesverfassungsgericht a. a. O.). Für die Finanzierung des Krankenhausbaues gilt dies dagegen nicht. Sie ist auch heute schon durch Artikel 104 a Abs. 4 GG nicht gedeckt und wird es auch durch Artikel 104 b (neu) weder nach dem Vorschlag der Kommission noch nach meinem Vorschlag sein. Soweit dagegen der Studentenheimbau bisher in verfassungswidriger Weise auf Artikel 104 a Abs. 4 GG gestützt worden ist, kann er in Zukunft, auch wenn er keiner gemeinschaftlichen Planung wie bisher nach Artikel 91 a GG bedarf, aus Artikel 104 b Abs. 1 Nr. 1 (neu) begründet werden.

2.2.3 Einheitlicher Förderungssatz

Schließlich schlage ich vor, den Finanzierungsanteil des Bundes für alle Finanzhilfen außer für diejenigen zur Forschungsförderung einheitlich auf 50 v. H. festzuschreiben. Dieses entspricht nicht nur der geltenden Regelung für die Fälle der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a Abs. 1 Nr. 1 und 2 GG, sondern weitgehend auch der Praxis bei Maßnahmen nach Artikel 104 a Abs. 4 GG. Der Halbteilungsgrundsatz folgt aus dem verfassungspolitischen Gebot und der praktischen Notwendigkeit, daß Bund und Länder, wenn sie zusammenwirken, dieses gleichgewichtig und gleichberechtigt tun sollten. Der Bund soll nicht durch relativ geringe Dotationen die Länder zu Komplementärfinanzierungen veranlassen können. Wenn es um Vorhaben geht, die für die Gesamtheit von Bedeutung sind, muß der Bund auch gleichgewichtig eintreten; will er dieses nicht, so besteht Anlaß, an der Bedeutung des Vorhabens für die Gesamtheit zu zweifeln.

Die verfassungsrechtliche Festschreibung des Beteiligungsverhältnisses soll von vornherein Klarheit schaffen und den sonst möglichen Streit zwischen Bund und Ländern über den jeweiligen Anteil vermeiden, der auch durch Soll- oder Mindestvorschriften des Kommissionsvorschlages nicht ausgeschlossen wird. Der Vorschlag der Kommission stellt insoweit sogar einen Rückschritt noch hinter den mit der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben geschaffenen Rechtszustand dar.

Gegen den Vorschlag können auch finanzielle Erwägungen nicht eingewandt werden. Die Frage des Finanzaufwandes wird ohnehin im vertikalen Finanzausgleich zu berücksichtigen sein. Der Bund wird sich die Mittel, die er für seine Beteiligung an der Investitionsfinanzierung benötigt, bei den Verhandlungen mit den Ländern über den Umsatzsteueranteil zu sichern wissen.

Liste der Kommissionsdrucksachen
zu Kapitel 11 „Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung"

005	8. 9. 1971	Stand der Planungsorganisation auf Bundes- und Bund/Länder-Ebene	Bundeskanzleramt
006	13. 9. 1971	Begriffe aus der Planungsdiskussion	Sekretariat
007	20. 9. 1971	Überlegungen zur Frage der Planungszuständigkeit zwischen Parlament und Regierung	Landtagspräsident Dr. Lemke
008	5. 10. 1971	Planung als Aufgabe von Parlament und Regierung	Staatssekretär a. D. Dr. Rietdorf
009	6. 10. 1971	Fragen zur Planung (Problemskizze)	Sekretariat
010	26. 10. 1971	Planung im Bereich der Bundesregierung	Sekretariat
011	28. 10. 1971	Bestandsaufnahme der gesetzlichen Regelungen der Planung in den Ländern	Sekretariat
012	2. 11. 1971	Gemeinschaftsaufgaben — Verbundplanung (Problemskizze)	Sekretariat
013	28. 10. 1971	Von den Gemeinschaftsaufgaben zur gemeinsamen Entwicklungsplanung	Staatssekretär a. D. Dr. Rietdorf
014	5. 11. 1971	Planungsmonopol der Regierung?	Sekretariat
015	25. 11. 1971	Fragenkatalog zur Planungsproblematik	Sekretariat
016	29. 11. 1971	Von der Verbundplanung zu den Gemeinschaftsaufgaben	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
017	29. 11. 1971	Formulierungsvorschlag und Begründung zur Kooperation von Bund und Ländern in Planungsfragen	Senator Dr. Heinsen
018	3. 12. 1971	Formulierungsvorschlag zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Planung	Staatssekretär a. D. Dr. Rietdorf, Prof. Dr. Böckenförde, Prof. Dr. Kewenig
zu 018 (1)	24. 1. 1972	Neufassung des Formulierungsvorschlages zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Planung	Staatssekretär a. D. Dr. Rietdorf, Prof. Dr. Böckenförde, Prof. Dr. Kewenig
020	16. 12. 1971	Formulierungsvorschlag zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Planung	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
zu 020 (1)	11. 2. 1972	Neufassung des Formulierungsvorschlages zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Planung	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
021	16. 12. 1971	Probleme der Planification in Frankreich	Sekretariat
022	17. 12. 1971	Formulierungsvorschlag zur Kooperation von Bund und Ländern in Planungsfragen	Prof. Dr. Barbarino, Senator Dr. Heinsen, Staatssekretär a. D. Dr. Rietdorf
zu 022 (1)	4. 2. 1972	Formulierungsvorschlag zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Planung	Abgeordneter Dr. Dichgans, Prof. Dr. Barbarino, Senator Dr. Heinsen
023	24. 1. 1972	Stellungnahme der Bundesregierung zur Planung im Gesamtstaat	Bundesminister des Innern
024	24. 1. 1972	Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Hinblick auf ihre Beteiligung an gemeinschaftlichen Planungen von Bund und Ländern	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
025	24. 1. 1972	Stellungnahme zu Fragen der Raumordnung	Bundesminister des Innern
zu 025 (1)	1. 2. 1972	Stellungnahme zu Fragen der Raumordnung aus Ländersicht	Innenminister des Landes Schleswig-Holstein

026	1. 2. 1972	Fragen der Planung in Bund und Ländern	Abgeordneter Dr. Dichgans
027	8. 2. 1972	Graphische Darstellung des organisatorischen und zeitlichen Ablaufs der langfristigen politischen Planung	Sekretariat
031 (neu)	18. 2. 1972	Zusammenfassung der Beschlüsse zur Planung	Sekretariat
zu 031 (1)	13. 3. 1972	Zur rechtlichen Verankerung des Sachbereichs Planung	Sekretariat
044	8. 8. 1972	Staatliche Aufgabenplanung in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland	Sekretariat
060	16. 8. 1973	Forderungen der Gemeinden zum Standort des kommunalen Bereichs nach dem Grundgesetz	Deutscher Städte- und Gemeindebund
061	16. 8. 1973	Forderungen der Städte und Kreise zum Standort des kommunalen Bereichs nach dem Grundgesetz	Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag
079	18. 12. 1973	Zahlenmaterial über die Ausgaben des Bundes nach den Artikeln 91 a, 91 b, 104 a Abs. 3 und 4 GG in den Haushaltsjahren 1971 und 1972	Bundesministerium der Finanzen
102	21. 6. 1974	Überlegungen zur Reform der Finanzverfassung	Senator a. D. Dr. Heinsen, Prof. Dr. Scharpf
125	9. 1. 1974	Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung	Prof. Dr. Stern
137	27. 2. 1975	Zahlenmaterial über gemeinsame Finanzierungen von Bund und Ländern im Haushaltsjahr 1974; Übersicht über finanzielle Leistungen des Bundes an die Länder im Haushaltsjahr 1973	Bundesministerium der Finanzen
138	7. 4. 1975	Finanzielle Auswirkungen des Vorschlages zur Ablösung der Gemeinschaftsaufgaben	Bundesministerium der Finanzen
139	21. 4. 1975	Finanzbeiträge des Bundes an die Länder	Abgeordneter Dr. Lenz
140	14. 5. 1975	Formulierungsvorschlag zu den Artikeln 30 a (neu) — Planung und 104 b (neu) — Finanzbeiträge des Bundes	Prof. Dr. Böckenförde, Senator a. D. Dr. Heinsen, Abgeordneter Dr. Lenz
147	17. 9. 1975	Übergangsvorschrift bezüglich der geltenden Gemeinschaftsaufgabengesetze	Ministerialdirektor Dr. Schiffer (Bundesministerium des Innern)
161	23. 3. 1976	Zahlenmaterial über gemeinsame Finanzierungen von Bund und Ländern, Übersicht 1975	Bundesministerium der Finanzen
162	30. 4. 1976	Zahlenmaterial über gemeinsame Finanzierungen von Bund und Ländern in den Rechnungsjahren 1972 bis 1974 (Ist-Zahlen)	Bundesministerium der Finanzen
Anlage 1 Protokoll Nr. 4	24. 9. 1971	Planung zwischen Regierung und Parlament	Prof. Dr. Böckenförde
Anlage 1 Protokoll Nr. 5	22. 10. 1971	Planung im Bund-Länder-Verhältnis unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben	Prof. Dr. Barbarino
Anlage 2 Protokoll Nr. 5	22. 10. 1971	Zusammenwirken von Bund und Ländern bei den Gemeinschaftsaufgaben und bei der Planung	Prof. Dr. Stern

Kapitel 12

Finanzverfassung

Seite

1 Problemstellung und Ergebnis

1.1 Die Aufgabe der Finanzverfassung im föderativen Staat und die Abgrenzung ihres Bereichs im Grundgesetz

Der Finanzverfassung des Grundgesetzes kommt für den föderativen Aufbau der Bundesrepublik eine zentrale Bedeutung zu. Denn sie soll die Voraussetzung schaffen, daß sowohl der Bund als auch jedes einzelne Land, und zwar dieses einschließlich seiner Gemeinden und Gemeindeverbände, in der Lage sind, ihre Aufgaben, insbesondere auch die vom Bund übertragenen, zu erfüllen. Sofern die Länder und mit ihrer Hilfe die Gemeinden und Gemeindeverbände dazu nicht in der Lage sind, muß der Bund sie dazu instandsetzen.

Im einzelnen regelt die Finanzverfassung des Grundgesetzes

a) im Bereich der Lastenverteilung

die Abgrenzung der Ausgaben zwischen Bund und Ländern im allgemeinen, und zwar je nach ihrer Zuständigkeit in den Aufgaben und in ihrem Vollzug;

die von diesem Grundsatz abweichende Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der Länder bei Geldleistungsgesetzen, bei den Gemeinschaftsaufgaben und bei bedeutsamen Investitionen der Länder und Gemeinden;

b) im Bereich der Mittelzuteilung

die Gesetzgebungskompetenz über die Steuern, Finanzmonopole und Zölle des Bundes, über die Gemeinschaftsteuern und über die Landes- und Gemeindesteuern;

die Ertragshoheit des Bundes, der Länder und Gemeinden hinsichtlich ihrer eigenen Steuern und ihrer Anteile an den Gemeinschaftsteuern, ferner das Bund und Ländern gemeinsam sowie das den Ländern allein zustehende Recht, von den Gemeinden nach Maßgabe bestimmter Kommunalsteuern Umlagen zu erheben;

den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander (Artikel 107 GG) und die Finanzzuweisungen des Bundes in besonderen Fällen (Artikel 106 Abs. 8 GG);

c) im Bereich der Finanzverwaltung und Haushaltswirtschaft

die Verwaltung der Steuern;

Grundsätze für die Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern;

die Haushaltsführung des Bundes einschließlich der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung sowie der Kreditbeschaffung.

1.2 Die der Kommission gestellte Aufgabe

Die Kommission hatte insbesondere zu prüfen, ob das geltende System der Finanzverfassung, das durch einen Verbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in einem erheblichen Teil ihrer Einnahmen, aber auch in bestimmten Aufgaben gekennzeichnet ist, mit dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik vereinbar ist. Als Alternative war zu untersuchen, inwieweit eine Trennung der Aufgabenerfüllung und erforderlichenfalls eine ihr entsprechende Trennung der Einnahmequellen erwünscht sein könnte, ob sie praktikabel zu gestalten wäre oder wenigstens im Bereich der Aufgaben anzustreben ist. Zur Entscheidung der Frage, ob bei den Einnahmen das bestehende Verbundsystem oder ein Trennsystem den Vorzug verdient, hatte die Kommission vor allem zu prüfen, ob die Verteilung der Gemeinschaftsteuern, insbesondere der Umsatzsteuer, deren Verteilungsschlüssel unter bestimmten im Grundgesetz umschriebenen Voraussetzungen geändert werden kann, ausreichend gewährleistet, daß die gemeinsamen Einnahmen zwischen Bund und Ländern jeweils so verteilt werden, wie es dem Gewicht ihrer beiderseitigen Aufgaben entspricht. Für den Fall, daß die Kommission zu dem Ergebnis kam, am gegenwärtigen System der Finanzverfassung grundsätzlich festzuhalten, insbesondere weiterhin einen Bereich gemeinsamer Aufgabenerfüllung auszugliedern, oblag ihr ferner die Untersuchung, ob die Steuerungsinstrumente des Bundes ausreichen, um angesichts der Verflechtung der Haushalte in Einnahmen und Ausgaben den Gesamtbereich öffentlicher Betätigung ausgewogen zu gestalten.

1.3 Überschneidung mit dem Kapitel 11 „Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung"

Nach der unter Abschnitt 1.1 getroffenen Abgrenzung werden im Kapitel 11 „Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung" auch Fragen behandelt, die an sich zur Finanzverfassung in dem erörterten weiten Sinne gehören. Dies gilt vornehmlich für die Vorschläge, die sich auf den Abschnitt X „Das Finanzwesen" des Grundgesetzes beziehen und dort die Einfügung eines Artikels 104 b (neu) vorsehen, der die bisher in den Artikeln 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG geregelte Mitfinanzierung des Bundes zusammenfaßt mit der Folge, daß die bisherigen Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG gestrichen werden sollen. Damit besteht auch ein Zusammenhang mit dem in Abschnitt II „Der Bund und die Länder" des Grundgesetzes einzufügenden Artikel 28 a (neu) über die gemeinsame Rahmenplanung des Bundes und der Länder, weil Teilbereiche der aufzuhebenden Artikel in diesen neuen Artikel Eingang gefunden haben. Bei der Erläuterung des Artikels 104 b (neu) wird schließlich in Abschnitt 5.4.4 der Kommissionsbeschluß zum Vorrang des Finanzausgleichs behandelt.

In den Bereich der Mittelzuteilung werden in Artikel 106 GG auch die Gemeinden und Gemeindeverbände mit einbezogen. In diesem Umfange wird die kommunale Finanzwirtschaft im Kapitel 12 „Finanzverfassung" behandelt. Die sich daraus ergebenden allgemeinen Auswirkungen auf den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung werden im Kapitel 13 „Zur Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung" erörtert.

Trotz dieser begrifflichen Verzahnungen überschneiden sich die einzelnen Kapitel inhaltlich nicht. Soweit es zum Verständnis nötig ist, sind Hinweise an den betreffenden Stellen angebracht.

1.4 Die Ergebnisse der Kommissionsberatungen

Der Schwerpunkt der Ergebnisse der Kommissionsberatungen liegt in der Empfehlung, am System der derzeitigen Finanzverfassung festzuhalten, weil es die richtige Mitte zwischen Bund und Ländern einzuhalten bemüht ist und weil eine dem föderativen Aufbau der Bundesreplik gerecht werdende Möglichkeit, Aufgaben und Mittel anders zu verteilen, nicht erkennbar, jedenfalls aber nicht realisierbar ist. Dabei ist für die Würdigung des Ergebnisses der Beschluß der Kommission wesentlich, der den Vorrang des Finanzausgleichs vor den Finanzbeiträgen des Bundes festlegt und wie folgt lautet:

> Den Ländern Mittel für ihre Aufgaben zu verschaffen, ist primär Sache des Finanzausgleichs; Finanzbeiträge nach Artikel 104 b (neu) sollten nur subsidiär eingesetzt werden.
>
> Dies deckt sich mit der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts in der Begründung zu seinem Urteil vom 4. März 1975 zu Artikel 104 a Abs. 4 GG (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 39, 96, 108), wo es heißt:
>
> „Auf Artikel 104 a Abs. 4 GG kann also nicht als Ersatz für die nicht rechtzeitige und richtige Verteilung des Aufkommens der Gemeinschaftsteuern gemäß Artikel 106 Abs. 3 ff. GG oder für die rechtzeitige und richtige Regelung des Finanzausgleichs nach Artikel 107 Abs. 1 und 2 GG zurückgegriffen werden."

Die Änderungsvorschläge der Kommission betreffen im übrigen nur Randfragen in den Artikeln 104 a GG und 106 GG.

1.4.1 Zu Artikel 104 a Abs. 3 (neu)

Im Bereich der Geldleistungsgesetze soll die finanzielle Mitverantwortung des Bundes noch stärker zur Geltung kommen. Dazu soll der bisherige weite Ermessensraum des einfachen Gesetzgebers eingeschränkt werden, indem der Bund regelmäßig 80 v. H. der Ausgaben zu tragen hat und die Länder nur unter dieser Voraussetzung das Gesetz im Auftrag des Bundes auszuführen haben. Der Formulierungsvorschlag der Kommission lautet:

> „(3) Gewähren Bundesgesetze, die von den Ländern ausgeführt werden, Geldleistungen, so trägt der Bund 80 v. H. davon, sofern das Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates nichts anderes bestimmt. Trägt der Bund 80 v. H. der Ausgaben oder mehr, so wird das Gesetz im Auftrage des Bundes ausgeführt."

1.4.2 Zu Artikel 104 a Abs. 3 a (neu)

Die Kommission hielt im Hinblick auf die zunehmende Integration der Europäischen Gemeinschaften die finanzielle Mitverantwortung des Bundes in den Fällen für regelungsbedürftig, in denen Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Einrichtung im Sinne des Artikels 24 Abs. 1 GG einen aufgabebedingten Aufwand verursachen. Während im Grundsatz die Regelung für Geldleistungsgesetze auch hier Anwendung finden soll, wenn Geldleistungen unmittelbar gewährt werden, soll bei Rechtsvorschriften, die mittelbar zu Geldleistungen verpflichten, eine modifizierte Regelung gelten, die den Besonderheiten des EG-Vollzuges elastischer Rechnung trägt.

Der Formulierungsvorschlag der Kommission lautet:

> „(3 a) Gewähren Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Einrichtung, auf die der Bund Hoheitsrechte nach Artikel 24 Abs. 1 übertragen hat, Geldleistungen, so gilt Absatz 3 entsprechend. Die Ausgaben für die Durchführung anderer als der in Satz 1 genannten Rechtsvorschriften einer solchen Einrichtung, die von den Ländern auszuführen sind, tragen Bund und Länder je zur Hälfte, sofern nicht ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates oder eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern etwas anderes bestimmt. Die Verwaltungsvereinbarung kann auch das Verfahren und die Planung regeln. Trägt der Bund 50 v. H. oder mehr der Ausgaben, so kann die Bundesregierung Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften zur Ausführung oder Ausfüllung der Rechtsvorschriften nach Satz 2 erlassen."

1.4.3 Zu Artikel 106 Abs. 5 (neu)

Die gestiegene und weiterhin wachsende Bedeutung der Kreise beim Vollzug wichtiger Bundesaufgaben

rechtfertigt es, sie am Gemeindeanteil der Einkommensteuer zu beteiligen, wobei die Kommission eine Ermächtigung an den Landesgesetzgeber mit Rücksicht auf seine Verantwortung für den kommunalen Finanz- und Lastenausgleich für ausreichend erachtete.

In Absatz 5 wird den drei Sätzen des bisherigen Textes, der unverändert bleibt, folgender Satz 4 (neu) angefügt:

> „Durch die Landesgesetzgebung kann bestimmt werden, daß ein Teil des Gemeindeanteils den Kreisen zufließt."

2 Die Entwicklung der Finanzverfassung seit der Finanzreform 1969

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes war seit 1949 bereits einer erheblichen Wandlung unterworfen. Ihre frühzeitig eingeleitete verfassungspolitische Fortentwicklung fand insbesondere in den Grundgesetzänderungen, die im Zuge der Finanzreform von 1969 vorgenommen wurden, ihren verfassungsrechtlichen Niederschlag. Seither ist die Finanzverfassung durch einen weitgehenden Steuerverbund und einen Teilbereich gemeinsamer Aufgabenerfüllung gekennzeichnet.

Die Finanzreform beruht auf der Empfehlung der Troeger-Kommission, die ihr Gutachten 1966 vorlegte. Zur Vorgeschichte sei bemerkt, daß das Grundgesetz in der Fassung von 1949 noch keinen Bereich gemeinsamer Aufgabenerfüllung durch Bund und Länder kannte. Sie hatten ihre Aufgaben — die Länder einschließlich der ihnen vom Bund übertragenen — getrennt voneinander zu erfüllen. Da der Bund schon frühzeitig von seinem Recht Gebrauch machte, sich am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer im Bedarfsfall zu beteiligen und es Jahre dauerte, bis ein ausreichender bundesstaatlicher Finanzausgleich entwikkelt wurde, kamen die steuerschwächeren Länder bald in finanzielle Schwierigkeiten. Das führte zum sogenannten Dotationssystem, d. h. zur Bezuschussung einzelner Länderaufgaben durch den Bund, die an Auflagen gebunden war und die Selbstständigkeit der Haushaltswirtschaft der Länder in Frage stellte. Dieses verfassungsrechtlich umstrittene Dotationssystem bildete den gewichtigsten Anlaß der Finanzreform.

Im Hinblick auf diese Vorgeschichte erläutert das Gutachten der Troeger-Kommission in Teil A die verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Grundlagen und behandelt dabei auch „typische Erscheinungsformen der Verfassungswirklichkeit", die die Kooperation von Bund und Ländern, die Selbstkoordinierung der Länder und die „Fondswirtschaft des Bundes" betrafen. Diese Darstellungen sind auch heute noch von Bedeutung, und zwar insbesondere insoweit, als die Empfehlungen der Troeger-Kommission ihren Niederschlag in der Finanzreform des Jahres 1969 gefunden haben. Das gilt auch aus der Sicht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, die das von der Finanzreform geschaffene System der Finanzverfassung erhalten wissen will.

Soweit die Finanzreform den Ersatz des Dotationssystems durch eine verfassungsrechtlich einwandfreie Lösung zum Gegenstand hatte, wird auf das Kapitel 11 „Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung" Abschnitt 2 verwiesen. Dort sind die durch die Finanzreform geschaffene neue verfassungsrechtliche Ausgangslage und die darauf aufbauende Praxis dargestellt.

In dem Kapitel „Finanzverfassung" sind danach die weiteren Punkte der Finanzreform 1969 zu behandeln, die Anlaß zu Überlegungen und Vorschlägen gegeben haben. Es sind dies die Ausweitung des Steuerverbundes zwischen Bund und Ländern (Abschnitt 2.1), die stabilitäts- und wachstumspolitischen Zielsetzungen der Finanzverfassung (Abschnitt 2.2), die Ergänzung der kommunalen Finanzausstattung (Abschnitt 2.3) und die Neuordnung im Bereich der Geldleistungsgesetze (Abschnitt 3.6.4).

2.1 Ausweitung des Steuerverbundes zwischen Bund und Ländern

Auf dem Gebiet der Verteilung der Steuereinnahmen hat die Finanzreform von 1969 nach den Vorschlägen der Troeger-Kommission zur Ausweitung des Steuerverbundsystems geführt. Im Verhältnis von Bund und Ländern bezogen sich die Grundgesetzänderungen auf die Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer, die nunmehr als Gemeinschaftsteuern bezeichnet sind.

Bis 1969 wurde das Aufkommen der Einkommen- und der Körperschaftsteuer nach einem einfachen, wenn auch zustimmungsbedürftigen Bundesgesetz mit wechselnden Anteilen zwischen Bund und Ländern verteilt. Das hat insbesondere aus dem Grund zu einem häufigen Streit über ihre beiderseitigen Anteile geführt, weil die Einkommensteuer dank ihrem progressiven Tarif in hervorragendem Maß eine Wachstumssteuer ist. Gleiches gilt von der nach den Gewinnen der Kapitalgesellschaften bemessenen Körperschaftsteuer. Um Bund und Länder im Hinblick auf ihre Aufgaben, die sich bisher nahezu permanent ausgeweitet haben, an diesem Wachstum gleichmäßig zu beteiligen, wurde daher in Artikel 106 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich bindend verfügt, daß dieses Aufkommen je zur Hälfte Bund und Ländern zufließt. Dabei wird vom Aufkommen der Einkommensteuer vorweg der Gemeindeanteil, auf den im folgenden Abschnitt einzugehen ist, abgesetzt. Die Aufteilung des Anteils auf die einzelnen Länder erfolgt grundsätzlich nach dem Aufkommen, das die Finanzbehörden eines Landes in ihrem Gebiet vereinnahmen. Dieses örtliche Aufkommen fällt jedoch bei der Körperschaftsteuer nur am Unternehmenssitz an, während mit der fortschreitenden Konzentration der Kapitalgesellschaften der Sitz der Betriebe, die zum Ergebnis des Unternehmens und damit auch zu seiner Steuerleistung beitragen, häufig davon abweicht. Bei der Lohnsteuer differiert nicht minder häufig der Wohnsitz der Arbeitnehmer, an dem sie kommunale Lasten verursachen, vom Sitz des Betriebs, der ihre Lohnsteuer abführt.

Daher wurden in Artikel 107 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG Bestimmungen aufgenommen, daß durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz für die Körperschaftsteuer, die Lohnsteuer bzw. im Bedarfsfall auch für andere Steuern eine Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu verfügen ist oder verfügt werden kann.

Die Länder, die bis 1969 zuletzt zwei Drittel des Aufkommens aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer vereinnahmt hatten, mußten für die Kürzung ihres Anteils auf die Hälfte entschädigt werden. Ihre Beteiligung an der Gewerbesteuerumlage, die im nächsten Abschnitt behandelt wird, hat diese Deckungslücke nur zu einem bescheidenen Teil geschlossen. Mit der Neufassung des Artikels 106 Abs. 3 GG wurden daher die Länder am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt. Um der Ländergesamtheit nach der verfassungsrechtlichen Fixierung ihrer Anteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer einen Bewegungsspielraum in ihren Einnahmen zu belassen, werden die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz festgesetzt. In die Absätze 3 und 4 des Artikels 106 GG wurden Bestimmungen aufgenommen, nach welchen Grundsätzen diese Anteile festzusetzen und unter welchen Voraussetzungen sie zu ändern sind. Die Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern um ihre Anteile am gemeinsamen Steueraufkommen konzentriert sich seither auf die Umsatzsteuer.

Für die Fortentwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wurde bedeutsam, daß der jeweilige Anteil der Länder an der Umsatzsteuer nicht nach dem örtlichen Aufkommen, sondern nach einem Verteilungsschlüssel ausgeschüttet wird, der dem Ausgleich ihrer Steuerkraft dient (Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG). Das bot sich auch deshalb an, weil das Aufkommen der Umsatzsteuer, die regelmäßig überwälzt wird, auf die Bevölkerungskreise, welche die Steuerlast letztlich zu tragen haben, nicht aufgeschlüsselt werden kann. Bis zu einem Viertel des Anteils der Länder an der Umsatzsteuer kann zur Auffüllung der Steuerkraft jener Länder verwendet werden, die mit ihren Einnahmen aus dem Landesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer und aus den Landessteuern hinter dem durchschnittlichen Aufkommen je Einwohner im Bundesgebiet jeweils zurückbleiben; mindestens drei Viertel werden nach dem Einwohnerschlüssel verteilt. Diese ausgleichswirksame Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer macht jedoch den horizontalen Länderfinanzausgleich nicht entbehrlich. Vielmehr wird seit 1970 der bundesstaatliche Finanzausgleich mit erhöhter Ausgleichswirkung zweistufig durchgeführt.

2.2 Stabilitäts- und wachstumspolitische Zielsetzungen der Finanzverfassung

Um die Finanzverfassung auf die Ziele auszurichten, das volkswirtschaftliche Gleichgewicht im Inneren und nach außen zu wahren sowie ein gleichmäßiges Wachstum und eine dauerhafte Vollbeschäftigung zu sichern, wurde in der Finanzreform von 1969 nach den Vorschlägen der Troeger-Kommission der Grundsatz des Artikels 109 GG, nach dem Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind, maßvoll eingeschränkt. Danach haben Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen (Artikel 109 Abs. 2 GG). Durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz können gemeinsam für Bund und Länder Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden (Artikel 109 Abs. 3 GG). Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts können ferner Vorschriften erlassen werden, durch welche die Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften nach Höhe, Bedingungen und Zeitfolge beschränkt sowie Bund und Länder verpflichtet werden, bei der Deutschen Bundesbank unverzinsliche Guthaben als Konjunkturausgleichsrücklagen zu unterhalten (Artikel 109 Abs. 4 GG).

Diese Beschränkungen des allgemeinen Grundsatzes einer selbständigen und voneinander unabhängigen Haushaltswirtschaft heben jedoch die Finanzverantwortung, die Bund und Länder verpflichtet, ihre Aufgaben je für sich sachgerecht zu erfüllen und ordnungsgemäß zu finanzieren, nicht auf. Dies gilt auch für die Verpflichtung der Länder, jene Ausgaben zu leisten, die der Vollzug der Bundesgesetze und der ihnen vom Bund übertragenen Aufgaben erfordert, sowie für die politisch notwendige Bereitstellung von Komplementärmitteln in ihren Haushalten, um in den Fällen der Gemeinschaftsaufgaben und gemeinsamer Investitionsfinanzierung entsprechende Bundesmittel zu binden.

2.3 Ergänzung der kommunalen Finanzausstattung

Die Troeger-Kommission hatte es als Ziel der kommunalen Finanzreform bezeichnet, einerseits die Bevorteilung der Industriegemeinden durch Verkürzung der Gewerbesteuerkraft, andererseits die Benachteiligung der Wohngemeinden durch eine kommunale Beteiligung an der Einkommensteuerquelle zu verringern. Der Verfassungsgesetzgeber hat dieses Ziel übernommen, ist aber in den Mitteln von den Vorstellungen der Sachverständigen abgewichen.

Ihr Vorschlag, aus dem Sockel des Tarifgefüges der staatlichen Einkommensteuer eine kommunale Personalsteuer mit proportionalem Steuersatz auszugliedern und den Gemeinden die Möglichkeit zu eröffnen, diesen Steuersatz in mäßiger Begrenzung zu variieren, scheiterte vorerst an steuertechnischen Bedenken. Um gleichwohl allen Gemeinden zusätzliche Steuereinnahmen zu erschließen, die örtlich gleichmäßiger gestreut sind als die Realsteuern, wurde in Artikel 106 Abs. 5 GG die Voraussetzung dafür geschaffen, sie durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz am Aufkommen der staatlichen Einkommensteuer zu beteiligen. Dieser kommunale Überweisungsanteil wird nach dem Wohnsitzprinzip an die Gemeinden ausgeschüttet.

Um andererseits die hohen Unterschiede in der Gewerbesteuerkraft der Gemeinden abzubauen, hatte

die Troeger-Kommission vorgeschlagen, die Gewerbeertragsteuer zu beseitigen und die Gemeinden auf die Erhebung der Gewerbekapitalsteuer und der Lohnsummensteuer zu beschränken. Auch diesem Vorschlag ist der Verfassungsgesetzgeber nicht gefolgt. Er ließ die Gewerbesteuer in ihrer Struktur unberührt, verfolgte aber zunächst die Absicht, ihre Meßbeträge wirksam zu senken, nicht allein, um den Gemeinden Gewerbesteuerkraft zu entziehen, sondern auch, um die gewerbliche Wirtschaft steuerlich zu entlasten. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch an der Unmöglichkeit, zum damaligen Zeitpunkt den damit verbundenen Steuerausfall anderweitig auszugleichen. Die Reform der Gewerbesteuer und die mit ihr beabsichtigte Entlastung der gewerblichen Wirtschaft wurde auf einen späteren Zeitpunkt vertagt. Um gleichwohl den Gemeinden einen Teil ihres Gewerbesteueraufkommens zu entziehen und damit die hohen Steuerkraftunterschiede zwischen Industrie- und Wohngemeinden — ausgewogen mit der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer — zu verringern, wurde in Artikel 106 Abs. 6 Satz 4 und 5 GG die Möglichkeit eröffnet, Bund und Länder gemeinsam im Weg eines zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzes durch eine Umlage am Gewerbesteueraufkommen zu beteiligen. Auf diese Weise machte die Gewerbesteuer ab 1970 nur noch 42 v. H. der gemeindlichen Steuereinnahmen aus, während es bis 1969 80 v. H. waren.

Im übrigen hatte die Finanzreform von 1969 in den Haushaltsjahren 1970 bis 1975 folgende Auswirkungen auf die Entwicklung der Gemeindefinanzen:

Gewinne aus der Gemeindefinanzreform

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Gemeindlicher Anteil an der Einkommensteuer	6 277,8	7 707,3	9 269,6	11 274,3	12 626,9	12 913,7
Gewerbesteuerumlage	3 854,3	4 683,2	5 302,1	6 401,4	6 729,9	6 139,4
Gewinn aus der Gemeindefinanzreform	2 423,5	3 024,1	3 967,5	4 872,9	5 897,0	6 774,3

Diese positiven Auswirkungen der Gemeindefinanzreform haben auch dazu geführt, daß die gemeindlichen Steuerzuwächse in den letzten Jahren höher waren als die des Bundes.

Gebietskörperschaft	1970	1971	1972	1973	1974	1975 [4]
	Steuerzuwächse in v. H.					
Bund	+ 6,8	+10,1	+10,5	+13,0	+ 3,9	+ 0,5
Länder [1]	+ 8,0	+12,2	+18,2	+14,3	+10,1	− 1,9
Gemeinden [2] [3]	+12,6	+13,7	+16,6	+17,0	+ 8,8	+ 2,5

Ferner hat sich der kommunale Steueranteil am Gesamtsteueraufkommen durch die Gewinne aus der Gemeindefinanzreform kontinuierlich erhöht.

Gebietskörperschaft	1970	1971	1972	1973	1974	1975
	Anteil in v. H.					
Bund	54,0	53,2	51,6	51,1	49,5	49,2
Länder [1]	33,7	33,9	35,1	35,2	36,4	35,3
Gemeinden [2] [3]	11,3	11,5	11,8	12,1	12,4	12,5

[1]) einschließlich Gemeindesteuern der Stadtstaaten
[2]) ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten
[3]) Vorgezogenes Gewerbesteueraufkommen der Gemeinden abzüglich ersparter Umlage von etwa 1,6 Mrd. DM 1969 abgesetzt und auf die Jahre 1970—1972 mit 50 v. H., 40 v. H. und 10 v. H. zugerechnet.
[4]) Aussagefähigkeit der Zuwachsraten wegen der Auswirkungen der Steuerreform (insbesondere Systemumstellung beim Kinderlastenausgleich) begrenzt.

Die Leistungen des Bundes nach Artikel 104 a Abs. 4 GG sind seit 1970 stark angestiegen:

Leistungsart	1970	1971	1972	1973	1974	1975
	— Mrd. DM —					
Gemeindeverkehrsfinanzierung	0,64	0,72	1,45	2,08	1,95	1,99
Städtebauförderung und Stadtentwicklung	—	—	0,03	0,08	0,13	0,18
Krankenhausfinanzierung	—	—	0,47	1,00	1,00	1,00
zusammen	0,64	0,72	1,95	3,16	3,08	3,17

(siehe auch Kapitel 11 „Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung" Abschnitt 2.3)
Quelle: Finanzbericht 1976 S. 145/146; Bundesministerium der Finanzen (bezüglich 1975)

3 Stellungnahme der Kommission zu den Fragen der geltenden Finanzverfassung

Die Kommission hat sich mit den Grundsatzfragen der Finanzverfassung, insbesondere mit der Frage, ob ihre Fortentwicklung seit dem Erlaß des Grundgesetzes im Jahr 1949 durch die Finanzreform des Jahres 1969 vorerst als abgeschlossen gelten und ob dieser Abschluß als befriedigend bezeichnet werden kann, eingehend auseinandergesetzt. Sie hat hierzu Stellungnahmen des Bundesfinanzministers, der Länderfinanzminister und der kommunalen Spitzenverbände eingeholt und den damit eingeleiteten Gedankenaustausch durch eine mündliche Anhörung im Rahmen einer Klausurtagung vertieft. Abgesehen von den Geschäftsführern der kommunalen Spitzenverbände wurden dabei vor allem der Bundesfinanzminister und der Vorsitzende der Konferenz der Landesfinanzminister ausführlich gehört und befragt.

Nach Prüfung der aufgeworfenen Fragen, nach dem Ergebnis der Anhörung und nach eingehender Erörterung der in Betracht kommenden Artikel des Grundgesetzes und der hierzu gestellten Anträge ist die Kommission zu der Auffassung gelangt, daß am gegenwärtigen System der Finanzverfassung festzuhalten ist. Sie hat es als unmöglich erachtet, Bund, Ländern und Gemeinden eine vollkommene Kongruenz der ihnen verfassungsrechtlich zur Verfügung stehenden Mittel mit den ihnen jeweils gestellten Aufgaben zu garantieren. Selbst wenn ein solcher Idealzustand — äußerstenfalls vorstellbar in dem niemals eintretenden Zustand statischer Beharrung — erreichbar wäre, würde er die notwendige finanzpolitische Flexibilität in Frage stellen. Um diese Flexibilität allseitig zu wahren, sah es die Kommission als unvermeidlich an, die gegenwärtige Steuerverteilung unverändert zu lassen und zur Ergänzung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs einen vergleichsweise kleinen Bereich gemeinsamer Aufgabenerfüllung durch Bund und Länder aufrechtzuerhalten. Die finanzielle Mitwirkung des Bundes muß jedoch die Struktur des föderativen Staatsaufbaues grundsätzlich wahren und deshalb dem Finanzausgleich Vorrang vor den Finanzbeihilfen des Bundes einräumen. Insoweit ist auf das Kapitel 11 „Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung" hinzuweisen.

3.1 Aufgabentrennung und Mischfinanzierung

Der Grundsatz, daß Bund und Länder ihre Aufgaben getrennt wahrnehmen und getrennt finanzieren, gilt noch heute. Er war jedoch in der Staatspraxis von 1949 bis 1969 in wachsendem Maße durch verfassungsrechtlich nicht legitimierte Dotationsauflagen durchbrochen worden. Die Finanzreform von 1969 hat einen Ausnahmebereich gemeinsamer Aufgabenerfüllung aufrechterhalten, aber verfassungsrechtlich normiert und eingegrenzt. Er umfaßt außer den in Kapitel 11 „Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung" behandelten Rechtsinstituten der Gemeinschaftsaufgaben und der Investitionshilfekompetenz des Bundes noch die Mitfinanzierung des aufgabenbedingten Aufwandes von Bundesgesetzen, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden.

Der Grundsatz der Aufgabentrennung war in der Kommission nicht umstritten. Er schafft klare Verantwortlichkeiten und damit die Voraussetzung dafür, daß der jeweilige Aufgabenträger seine Aufgaben ungehemmt erfüllen kann und daß er für etwaige Mängel öffentlich einstehen muß. Er sichert die Entscheidungs- und insbesondere die Haushaltshoheit der Länder und der Parlamente gegen Einschränkungen durch Mitfinanzierungsangebote, durch den Zwang zur Aufbringung von Komplementärmitteln und durch Dotationsauflagen. Schließlich vermeidet er die Hemmung des Vollzugs durch eine Mischverwaltung, die zu Doppelarbeit und Verwaltungsaufblähung führen kann.

Die Kommission hat in diesem Zusammenhang Überlegungen angestellt, den Teilbereich gemeinsamer Aufgabenerfüllung einzuschränken oder ganz zu beseitigen. Diese Überlegungen gingen in zwei Richtungen: Nach dem einen Vorschlag sollte ein großer Teil der Gemeinschaftsaufgaben und der mit Investitionshilfen des Bundes finanzierten Aufgaben

der Länder in die ausschließliche Vollzugs- und Finanzierungskompetenz der Länder zurückübertragen und der andere Teil von den Ländern im Auftrage des Bundes und unter dessen vollkommener Finanzverantwortung vollzogen werden. Nach dem anderen Vorschlag sollte die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Länder- und Kommunalaufgaben durch eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs entbehrlich gemacht werden. Die Kommission hat sich mit beiden Vorschlägen in Kapitel 11 „Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung" auseinandergesetzt (Abschnitte 4.4 und 4.5). Sie hat jedoch in diesen Vorschlägen keinen gangbaren Weg gesehen, auf dem die Mitverantwortung des Bundes bei der Erfüllung der für die Entwicklung der Bundesrepublik bedeutsamen Aufgaben verwirklicht werden könnte. Die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in dem in Betracht kommenden Teilbereich der Aufgaben schien der Kommission auch bei Anerkennung des Grundsatzes der getrennten Aufgabenwahrnehmung unverzichtbar.

3.2 Gesetzgebungskompetenz für Steuergesetze

Im Bereich der Steuergesetzgebung war die Kommission der Auffassung, daß eine Änderung der bestehenden Zuständigkeitsverteilung weder notwendig noch sinnvoll ist. Dies gilt sowohl für die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nach Artikel 105 Abs. 1 GG über Zölle und Finanzmonopole und die der Länder nach Absatz 2 a über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, als auch für die konkurrierende Zuständigkeit von Bund und Ländern über die übrigen Steuern nach Absatz 2. Danach ist der Bund zur Gesetzgebung befugt, wenn ihm entweder das Aufkommen der Steuern ganz oder zum Teil zusteht, also bei allen Bundes- oder Gemeinschaftsteuern, oder wenn bei Landes- oder Gemeindesteuern die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG vorliegen. Tatsächlich hat der Bund auf fast allen diesen Gebieten von seinem konkurrierenden Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht, so daß die Länder insoweit von der Gesetzgebung ausgeschlossen sind.

Soweit die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes vom Vorliegen der Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG abhängig gemacht worden ist, also im Bereich der Landes- und Gemeindesteuern, hat die Kommission die Auswirkungen geprüft, die ihre Empfehlung zur Neufassung dieser Bedürfnisklausel auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Steuerrecht hätte. Es geht dabei einmal um die Ersetzung der Kriterien des Artikels 72 Abs. 2 GG Nr. 1 bis 3 durch diejenigen der Neufassung des Absatzes 2, und zum anderen um die empfohlenen Ergänzungen in den Absätzen 3 bis 5 des Artikels 72 (neu).

Die erste Frage entsteht daraus, daß die Neufassung die Voraussetzungen für ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers bewußt schärfer faßt und eingrenzt. Während der Bund heute bereits zuständig ist, wenn und soweit die Wahrung der Rechtseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse eine bundeseinheitliche Regelung erfordert, soll es nach den Kommissionsempfehlungen allein auf „die für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderliche Rechtseinheit" oder „die geordnete Entwicklung des Bundesgebiets" ankommen. Die Voraussetzung „Wahrung der Wirtschaftseinheit" ist dagegen in beiden Fassungen gleichermaßen enthalten.

Die Kommission gelangte zu dem Ergebnis, daß die Neufassung der Voraussetzungen für die Bundesgesetzgebung allen Bedürfnissen nach Bundeseinheit auch im Bereich der Landes- und Gemeindesteuern gerecht wird. Alle der in Artikel 106 Abs. 2 GG aufgeführten Steuern wirken sich wesentlich auf die Wirtschaftseinheit, das Erfordernis der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder auf die geordnete Entwicklung des Bundesgebiets aus. Dies gilt für die Vermögen- und Erbschaftsteuer ebenso wie für die Kraftfahrzeug- oder die Verkehrsteuern. Die Tatsache, daß alle diese Steuern schon heute bundeseinheitlich geregelt sind und daß die Länder selbst bei der einzigen Ausnahme, der Grunderwerbsteuer, auf den Erlaß eines Bundesgesetzes drängen, ist ein deutliches Anzeichen dafür. Von dieser historisch bedingten Ausnahme abgesehen, ist die bundeseinheitliche Besteuerung in diesem Bereich nur durch die ausdrücklich in der Verfassung vorgesehene Hebesatzhoheit der Gemeinden bei den Realsteuern durchbrochen.

Denkbar wäre allerdings, daß, anders als diese Steuern als solche, einige wenige ihrer Anwendungsfälle weder für die Wahrung der Wirtschaftseinheit noch zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder für die geordnete Entwicklung des Bundesgebietes relevant sind, so daß in Zukunft Zweifel an der Befugnis des Bundesgesetzgebers für neue Regelungen insoweit entstehen könnten. Dies gilt von vornherein nicht für alle wirtschaftsrelevanten Steuernormen und -tatbestände, weil deren unterschiedliche Regelung zu Wettbewerbsverzerrungen führen und damit die Wirtschaftseinheit gefährden kann. Eine unterschiedliche Besteuerung etwa des privaten Grundbesitzes oder privater Kunstsammlungen würde dagegen die Wirtschaftseinheit nicht gefährden, und mindestens im Falle der Kunstsammlungen läge sicher auch kein Konflikt mit den Geboten der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder der geordneten Entwicklung des Bundesgebietes vor. Gewisse Verluste an Rechtseinheit auf dem Gebiete der Besteuerung in einigen Randbereichen können daher durch die Neuregelung nicht ausgeschlossen werden. Die Kommission war jedoch der Auffassung, daß sie im Interesse der Stärkung des bundesstaatlichen Systems in Kauf genommen werden müssen und auch können: Dem Gesamtinteresse entsteht kein Schaden, wenn etwa Kunstsammler für ihre Objekte in verschiedenen Bundesländern unterschiedliche Steuerfreibeträge in Anspruch nehmen können. Auch die dadurch bewirkte Komplizierung des Steuerrechts fällt bei den wenigen betroffenen Steuerzahlern, die Privatvermögen in verschiedenen Bundesländern besitzen, nicht ins Gewicht. Die Auswirkungen wären in jedem Falle weit geringer als die schon heute aus guten Gründen und vorrangigen Interessen beste-

hende Rechtszersplitterung durch die von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlichen Hebesätze der Realsteuern, die im Gegensatz dazu sogar zu Wettbewerbsverzerrungen führen und die Wirtschaftseinheit gefährden.

In der zweiten Frage war die Kommission einheitlich der Auffassung, daß sich das Steuerrecht nicht für eine Aufspaltung in bundeseinheitliche Rahmen- oder Richtlinienvorschriften und in landesrechtliche Ausführungsregelungen eignet. Um dies klarzustellen, hatte die Kommission erwogen, die Anwendung der Absätze 3 und 4 und eventuell auch des Absatzes 5 des Artikels 72 (neu) in diesem Bereich ausdrücklich auszuschließen. Die Kommission hat jedoch schließlich von einer Sondervorschrift für Steuergesetze abgesehen, weil sie der Auffassung war, eine vernünftige Anwendung des Artikels 72 (neu) führe ohnehin zu keinem anderen Ergebnis. Wenn nämlich der Bund nach den Artikeln 105 Abs. 2 und 72 Abs. 2 GG zur einheitlichen Regelung einer Landes- oder Gemeindesteuer befugt ist, so muß er wegen der besonderen Bedeutung des Grundsatzes der Steuergerechtigkeit und der Einheitlichkeit der Besteuerung im Bundesgebiet auch alle einzelnen, für die Besteuerung maßgebenden Regelungen treffen. Für eine Ausfüllung von Rahmen- oder Richtliniengesetzen des Bundes durch die Länder bleibt daher im Steuerrecht kein Raum.

In beiden Fragen wurde die Kommission in ihrer Entscheidung auch durch die Überlegung bestärkt, daß jede einengende Sondervorschrift im Bereiche der Steuergesetzgebung die Wirkung haben könnte, daß im Umkehrschluß die Regelung des Artikels 72 Abs. 2 (neu) dann für die übrigen Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung zu Lasten der notwendigen Bundeseinheitlichkeit weiter als von ihr beabsichtigt ausgelegt würde.

3.3 Beibehaltung der Aufteilung von Bundes- und Landessteuern

Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen, nach denen die steuerliche Ertragshoheit auf den Bund (Artikel 106 Abs. 1 GG — Bundessteuern —) und auf die Länder (Artikel 106 Abs. 2 GG — Ländersteuern —) aufgeteilt sind, sollen nach Meinung der Kommission beibehalten werden.

Ein Antrag zielte darauf ab, in Artikel 106 Abs. 1 GG die Straßengüterverkehrsteuer aus dem Katalog der Bundessteuern zu eliminieren. Zur Begründung wurde aufgeführt, daß diese Steuer vom Bund nur kurze Zeit erhoben worden sei. Das Gesetz, mit dem sie eingeführt wurde, sei von vornherein befristet gewesen und nach einmaliger Verlängerung Ende 1971 ausgelaufen. Die ursprüngliche Absicht, die Steuer nach Auslaufen des Gesetzes durch Straßengebühren zu ersetzen, sei fallengelassen worden.

Gegen den Antrag wurde eingewandt, daß die Steuer mit der Streichung in Artikel 106 Abs. 1 GG keineswegs beseitigt würde. Sie könnte auch als Landessteuer beschlossen werden. Da aber der Ertrag dieser Steuer regional große Unterschiede aufweise, sei sie als solche nicht geeignet, sondern könne sinnvoll nur im Rahmen des Bundesverkehrsprogramms eingesetzt werden. Sie könnnte übrigens nach Artikel 105 Abs. 2 GG auch künftig vom Bund erhoben werden, da die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebung zweifellos gegeben sind. Die Kommission kam daher zum Ergebnis, daß ihre Streichung in Artikel 106 Abs. 1 GG nicht sinnvoll ist.

3.4 Beibehaltung des Steuerverbundes

Die Kommission sah auch keine Veranlassung, am Steuerverbund, wie er durch die bestehenden Gemeinschaftsteuern und die Verteilung ihres Aufkommens auf Bund und Länder — hinsichtlich der Einkommensteuer auch auf die Gemeinden — abgegrenzt wird, etwas zu ändern. Unter Berücksichtigung der Bestimmungen über die Ertragshoheit (Abschnitt 3.1) gewährleisten sie hinreichend, das Einnahmepotential des Bundes und das der Länder jeweils im bestmöglichen Verhältnis ihren beiderseitigen Ausgabelasten anzupassen.

3.4.1 Einkommen- und Körperschaftsteuerverbund

Die aus berechtigten und nach wie vor gültigen Gründen im Jahr 1969 getroffene Entscheidung, Bund und Länder am Aufkommen der Einkommensteuer, soweit es nicht nach Artikel 106 Abs. 5 GG den Gemeinden zugewiesen wird, und am Aufkommen der Körperschaftsteuer je zur Hälfte zu beteiligen und diesen Verteilungsschlüssel verfassungsrechtlich zu fixieren, wurde in der Kommission zwar von keinner Seite in Zweifel gezogen. Aus ihrer Mitte wurde jedoch die Frage aufgeworfen, ob es mit diesem Steuerverbund vereinbar sei, daß der Bund daneben in eigener Zuständigkeit und ausschließlicher Ertragshoheit nach Artikel 106 Abs. 1 Nr. 6 GG eine Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer erheben könne. Denn dies setze den Bund in die Lage, zu seinen Gunsten von der gleichgewichtigen Beteiligung des Bundes und der Länder an der Einkommen- und Körperschaftsteuer, die der gleichgewichtigen Bedeutung ihrer Aufgaben entspreche, abzuweichen. Auch Gründe der Steuervereinfachung sprächen für die Streichung dieser derzeit nicht erhobenen Ergänzungsabgabe. Nach Ansicht der Kommission ist die Ergänzungsabgabe als Elastizitätsfaktor jedoch unentbehrlich. Der Bund benötigt in außerordentlichen Situationen eine Bewegungsfreiheit bei der Erschließung zusätzlicher Einnahmen, bei der er vom Bundesrat unabhängig sein muß. Außerdem wird bei der Aushandlung der Anteile des Bundes und der Länder an der Umsatzsteuer eine länderfreundliche Regelung erleichtert, wenn dem Bund die Möglichkeit verbleibt, auf die Ergänzungsabgabe auszuweichen.

Die durch die Grundgesetzänderung von 1969 in Artikel 106 Abs. 5 GG ermöglichte Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer hat den Gemeinden — abgesehen von höheren Einnahmen — eine gleichmäßigere Ausstattung gebracht und dazu beigetragen, die bis dahin bestehenden Steuerkraftunterschiede zwischen Industriegemeinden und Wohngemeinden zum erheblichen Teil auszugleichen. Diese Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer wird seit 1970 in Form von unselb-

ständigen Überweisungsanteilen vollzogen, die nach dem Wohnsitzprinzip an sie ausgeschüttet werden. Die in Artikel 106 Abs. 5 Satz 3 GG eröffnete Möglichkeit, den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu einer kommunalen Personalsteuer mit eigenem Hebesatzrecht fortzuentwickeln, wurde bisher vom Bundesgesetzgeber nicht ausgeschöpft. Zu den Erwägungen, die hierzu in der Kommission angestellt wurden, siehe Abschnitt 3.5.2.

Als berechtigt anerkannt hat die Kommission den Wunsch der Kreise, am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, der jeweils durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz festgestellt wird, selbständig beteiligt zu werden. Deshalb hat die Kommission vorgeschlagen, in Artikel 106 Abs. 5 (neu) vorzusehen, daß die Landesgesetzgebung bestimmen kann, daß ein Teil des Gemeindeanteils den Kreisen zufließt. Bisher ist die Beteiligung der Kreise an den kommunalen Steuereinnahmen landesgesetzlich geregelt und erfolgt überwiegend im Umlageverfahren. Die heute nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Kreisen zufließenden Steuern (Jagdsteuer, Schankerlaubnissteuer und Grunderwerbsteuer) haben nur ein geringes Aufkommen. Bei der wachsenden Fülle der originären Aufgaben, die auf die Kreise in den letzten Jahren zugekommen sind und die ihrer Natur nach von kreisangehörigen Gemeinden nicht bewältigt werden können (z. B. Sozialhilfe, Jugendhilfe, Umweltschutz und Gesundheitswesen), hielt es die Kommission für sachgerecht, verfassungsrechtlich die Möglichkeit zu eröffnen, die Kreise im Rahmen des kommunalen Anteils an der wachstumsträchtigen Einkommensteuer zu beteiligen. Dadurch soll das in der Kreisumlage zum Ausdruck kommende Verhältnis zwischen Kreisen und Gemeinden stärker der veränderten Position angepaßt werden, welche die Kreise durch die Kreisreform erlangt haben. Das Grundgesetz eröffnet bei Berücksichtigung des Kommissionsvorschlages eine notwendige Anpassung der Finanzstruktur der Kreise an ihre gewandelte Aufgabenstruktur. Dabei ging es der Kommission nicht darum, auf diesem Wege eine Verschiebung der Anteilsverhältnisse von Bund, Ländern und Kommunen am Aufkommen der Einkommensteuer herbeizuführen; denn über die Höhe des „Gemeindeanteils" kann nur im Gesamtrahmen unter Berücksichtigung der Finanzierungsmöglichkeiten und -verpflichtungen von Bund und Ländern entschieden werden. Die Kommission hielt es für notwendig, die Regelung der Beteiligung den Landesgesetzgebern vorzubehalten, weil hierbei auf die unterschiedlichen Finanzausgleichsregelungen in den einzelnen Bundesländern besser Rücksicht genommen werden kann.

3.4.2 Umsatzsteuerverbund

Der Umsatzsteuerverbund zwischen Bund und Ländern, der ebenfalls mit der Novellierung des Grundgesetzes im Jahre 1969 in die Finanzverfassung eingeführt wurde, ist in Artikel 106 Abs. 3 Satz 3 und 4, in Absatz 4 Satz 1 und in Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG geregelt. Die Kommission hielt diese Regelung für notwendig, aber auch für ausreichend. Insbesondere ist es erforderlich, daß die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens auf Bund und Länder — anders als bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer — nicht verfassungsrechtlich fixiert ist, sondern die jeweilige Festsetzung der Anteile einem zustimmungsbedürftigen Bundesgesetz vorbehalten bleibt. Dem Bund und den Ländern muß ein Spielraum offengehalten werden, in dem ihr Anteil am gemeinsamen Steueraufkommen jeweils ihrem Bedarf angepaßt werden kann. Da das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können die Entscheidungen auch nicht einseitig zu Lasten der Länder getroffen werden. Andererseits setzen die Richtlinien für die Festsetzung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern (Artikel 106 Abs. 3 und 4 GG) der einseitigen Wahrnehmung des Bundesinteresses Grenzen. Die gleichberechtigte Beteiligung von Bundestag und Bundesrat an der Verteilung der Umsatzsteuer — Schlüsselstelle für die Verteilung des gesamten Steueraufkommens — bildet mithin ein System von Gewichten und Gegengewichten, das verhindert, daß sich Bundes- oder Länderinteressen einseitig zu Lasten des anderen Teils durchsetzen. Freilich schließt die notwendigerweise flexible Abwägung dieser Interessen, die in den variablen Anteilen des Bundes und der Länder ihren Niederschlag findet, nicht aus, daß es sich bei der jeweiligen Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern letztlich um politische Entscheidungen handelt. Denn die beiderseitig geltend gemachten Bedürfnisse sind nicht objektiv meßbar und damit auch nicht ohne weiteres vergleichbar. Eine Pufferzone für dieses politische Ringen ist daher nicht zu vermeiden, kann aber hingenommen werden. Im übrigen lassen die Erfahrungen seit 1969 erkennen, daß sich die Länder dabei sehr wohl durchsetzen können.

Im Hinblick auf die Absätze 3 und 4 wurden Vorschläge unterbreitet, die Richtlinien für die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens anders zu fassen. Sie wurden jedoch von der Kommission nicht übernommen. Während sich der eine Vorschlag darauf beschränkte, die beiden Absätze ohne materielle Änderung ihres Inhalts anders aufzugliedern, hätte der andere mit dem Versuch, diese Richtlinien einfacher zu fassen, die bei der Festsetzung der Anteile zu beachtenden Voraussetzungen erheblich eingeschränkt. Im Gegensatz dazu wurde die Frage aufgeworfen, ob für die Richtlinien nicht eine Fassung gesucht werden solle, welche sie rechtlich noch schärfer konturiert. Die Kommission entschied sich für die Beibehaltung der derzeitigen Fassung, was entgegen ihrer vorgeschlagenen Vereinfachung und Beschränkung insbesondere bedeutet, daß auf die verfassungspolitische Zielsetzung, die der Bundesgesetzgeber bei seinen Entscheidungen in dreifacher Richtung zu beachten hat, nicht verzichtet werden soll. Danach ist es erforderlich, daß ein billiger Ausgleich zwischen Bund und Ländern erzielt, gleichzeitig aber auch eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird. Auch die mehrjährige Finanzplanung des Bundes und der Länder kann nach Ansicht der Kommission nicht entbehrt werden, auch wenn man davon ausgeht, daß sie „nur" Anhaltspunkte für die Verteilung liefert, nicht aber den Bedarf des Bundes und der Länder objektiv zu bemessen und abzugrenzen vermag. Das

gleiche gilt von den besonderen Finanzzuweisungen nach Artikel 106 Abs. 4 Satz 2 und 3 GG, die der Bund den Ländern — begrenzt auf einen kurzen Zeitraum — gewähren kann, wenn ihnen durch Bundesgesetz zusätzliche Ausgaben auferlegt oder Einnahmen entzogen werden. Sie bezwecken eine Überbrückung bis zur nächstfälligen Änderung des Verteilungsschlüssels bei der Umsatzsteuer und bedürfen eines Zustimmungsgesetzes, das Grundsätze für ihre Bemessung und für ihre Verteilung auf die Länder festlegt.

Mit der ausgleichswirksamen Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder ist der Umsatzsteuerverbund auch zu einem gewichtigen Element des bundesstaatlichen Finanzausgleichs geworden. Daß auf diese Ausgleichsfunktion nicht verzichtet werden kann und sich eine Reform des Finanzausgleichs, die sie zu ersetzen vermöchte, nicht abzeichnet, spricht schließlich ebenfalls dafür, den Umsatzsteuerverbund in der geltenden Regelung beizubehalten.

3.4.3 Zur Frage einer Beteiligung der Kommunen am Umsatzsteuerverbund und an Landessteuern

Die kommunalen Spitzenverbände haben der Kommission Vorschläge unterbreitet, neben Bund und Ländern die Gemeinden (Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund) oder die Kreise und kreisfreien Städte (Deutscher Landkreistag) unmittelbar am Umsatzsteuerverbund zu beteiligen. Die Kommission hat nach eingehender Prüfung beide Vorschläge abgelehnt. Sie ging dabei zunächst von der allgemeinen Erwägung aus, daß das Grundgesetz im Rahmen der föderativen Finanzverfassung die Gemeinden ausreichend berücksichtigt, indem es die Möglichkeiten, ihre Finanzautonomie zu sichern, bis zu der Grenze ausgeschöpft hat, welche die gliedstaatliche Stellung der Länder zu beachten gebietet. Abgesehen von den Bestimmungen über die kommunalen Steuern, die insoweit unmittelbar auf die Gemeinden ausgerichtet sind, als diese Steuern ihre Grundausstattung bilden, ordnet das Grundgesetz die Gemeinden jeweils den Ländern zu. Es ist Aufgabe der Länder, bei der weiteren Mittelverteilung einerseits ihre eigenen Aufgaben, andererseits die Aufgaben ihrer Gemeinden ausgewogen zu berücksichtigen. Daher liegt die Regelung des kommunalen Finanzausgleichs, der die kommunale Grundausstattung ausreichend ergänzen soll, in der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder. Sie haben dafür zu sorgen, daß dabei kommunale Steuerkraftunterschiede angemessen ausgeglichen und Sonderbelastungen einzelner Gemeinden und Gemeindeverbände im notwendigen Umfang bedacht werden, um allen Kommunen die Bewältigung ihrer Aufgaben annähernd gleichmäßig zu ermöglichen. Diese Ausgleichsfunktion der Länder wird beeinträchtigt, wenn der Bundesgesetzgeber in sie eingreift und die spezifische Länderaufgabe des kommunalen Finanz- und Lastenausgleichs auch nur teilweise auf den Bund überträgt. Jede verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Finanzausstattung, welche die vom Grundgesetz bisher eingehaltenen Grenzen überschreitet, öffnet den Weg für solche Eingriffe und stellt die heute wohlausgewogene Regelung und damit zugleich auch den gliedstaatlichen Status der Länder in Frage.

Zu diesen grundsätzlichen Erwägungen kommt, daß ein kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer bei der Natur dieser Steuer nicht nach dem örtlichen Aufkommen, sondern nur pauschal nach einem gleichartigen Schlüssel verteilt werden kann, nach dem schon heute der Anteil auf die einzelnen Länder verteilt wird. Ist dieser Verteilungsvorgang schon bei elf Ländern keineswegs einfach, so wird er äußerst kompliziert, wenn Tausende von Gemeinden daran zu beteiligen wären. Da zudem die Kommunen an der Umsatzsteuer nur nach Gesichtspunkten eines angemessenen Ausgleichs teilhaben können, ist es nach Meinung der Kommission den Ländern zu überlassen, in welcher Höhe und nach welchen Grundsätzen sie die Gemeinden und Gemeindeverbände an ihren Einnahmen aus der Umsatzsteuer beteiligen. Die Voraussetzung dazu liegt aber schon heute in Artikel 106 Abs. 7 Satz 1 GG vor. Er verpflichtet die Länder grundsätzlich zu einer Beteiligung ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände an ihrem Anteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern, überläßt es aber der Landesgesetzgebung, den Hundertsatz dieser Unterbeteiligung zu bestimmen und ihre Verteilung an die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu regeln.

Nach Artikel 106 Abs. 7 Satz 2 GG bleibt es der Landesgesetzgebung auch überlassen, ob und in welcher Form die Gemeinden (Gemeindeverbände) am Aufkommen von Landessteuern beteiligt werden. Unter Beachtung dieser Bestimmung mußte sich die Kommission aus den gleichen Gründen, die sie veranlaßt haben, eine selbständige Beteiligung der Kommunen am Aufkommen der Umsatzsteuer abzulehnen, auch zwei weiteren Wünschen versagen, die von kommunaler Seite vorgebracht wurden: Der eine ging dahin, die Ergänzungszuweisungen in den Verbund einzubeziehen, an dem die Länder nach Artikel 106 Abs. 7 GG die Gemeinden zu beteiligen haben. Der andere zielte darauf ab, in das Grundgesetz eine Bestimmung aufzunehmen, daß das Aufkommen der Grunderwerbsteuer, die nach Artikel 106 Abs. 2 Nr. 4 GG eine Landessteuer ist, den Kreisen und kreisfreien Städten zustehen soll. Beide Vorschläge stellen nach Ansicht der Kommission keinen wesentlichen Gewinn für die Kommunen dar, weil in den meisten Ländern schon nach den Vorstellungen der kommunalen Spitzenverbände verfahren wird. Andererseits erschweren sie den Ländern die Regelung des kommunalen Finanzausgleichs im Hinblick auf die spezielle Finanzsituation im Lande. Dazu kommt im Fall der Grunderwerbsteuer, daß es sich um eine vielfach umstrittene Steuer handelt. Ihre Erhebung ist allein schon dadurch fragwürdig geworden, daß zahlreiche Grunderwerbsfälle von der Steuer befreit sind. Ihre Zuweisung an die Kommunen könnte als Bestandsgarantie verstanden werden oder einen kommunalen Anspruch auf eine Steuer begründen, die gegebenenfalls an Stelle der Grunderwerbsteuer eingeführt werden soll.

3.4.4 Vorschlag zur Ausweitung des Steuerverbunds zugunsten der Länder (Mineralölsteuer)

Dem Aufkommen der Mineralölsteuer, die nach Artikel 106 Abs. 1 Nr. 2 GG eine Bundessteuer ist, entnimmt der Bund die Mittel, um nach Artikel 104 a Abs. 4 GG Investitionshilfen zur kommunalen Verkehrsfinanzierung zu leisten. Nach einem Vorschlag sollte die Mineralölsteuer in den Kreis der Gemeinschaftsteuern überführt und sollten auf Grund eines zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzes die Länder an ihrem Aufkommen beteiligt werden. Der prozentuale Anteil der Länder könnte auf sie im einzelnen nach einem geeigneten, aber möglichst einfachen Schlüssel (Einwohnerzahl, allenfalls kombiniert mit Fläche) aufgeteilt werden. Diese Beteiligung der Länder an der Mineralölsteuer sollte dem Ziel dienen, die Einnahmen der Länder aus der Kraftfahrzeugsteuer so ausreichend zu ergänzen, daß sie allein in der Lage wären, die erforderlichen Mittel zur kommunalen Verkehrsfinanzierung bereitzustellen. Das komplizierte Verfahren der Mischfinanzierung und gemeinsamen Planung kommunaler Verkehrsaufgaben unter Beteiligung des Bundes sollte damit entbehrlich werden. Daß dem Bund ein ausreichend hoher Anteil am Mineralölsteueraufkommen verbleiben muß, um seine eigenen Verkehrsaufgaben, nämlich den Bundesfernstraßenbau und die Subventionierung der Bundesbahn bewältigen zu können, würde durch diesen Vorschlag nicht in Frage gestellt. Entbehrlich sollte aber werden, daß der Bund daneben den Gemeinden aus der Mineralölsteuer Mittel zuteilt, die überwiegend an einzelne Vorhaben gebunden sind und von den Ländern ohnedies aus dem Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer ergänzt werden müssen. Die Zuweisungen zum kommunalen Verkehrswesen aus einer Hand, nämlich aus der der Länder, würde zu einer Verwaltungsvereinfachung führen und auch der Tatsache Rechnung tragen, daß die Straßenbaulasten in den einzelnen Ländern unterschiedlich auf das Land und die Gemeinden (Gemeindeverbände) aufgeteilt sind.

Bei der Beratung dieses Vorschlags in der Kommission kam zum Ausdruck, daß ein solches Verfahren allenfalls auf die Finanzierung des kommunalen Straßenbaus anwendbar sei. Dagegen handelt es sich bei der Finanzierung des kommunalen Personennahverkehrs um wenige und nicht gleichmäßig auf die Länder entfallende Vorhaben, die aber in jedem Einzelfall vergleichsweise hohe Zuschüsse an den jeweiligen Träger der Aufgabe erfordern. Dem würde eine schlüsselmäßige Verteilung der Mittel nicht gerecht. Sie würde auch eine gezielte Maßnahme nach Art des seinerzeit gewährten „Mineralölpfennigs" für die Gemeinden, die nur im Zusammenhang mit der damaligen Erhöhung des Benzinpreises durchzusetzen war, unmöglich machen.

3.4.5 Vorschlag zur Beschränkung des Verbundsystems (Gewerbesteuerumlage)

Es wurde beantragt, in Artikel 106 Abs. 6 GG die Sätze 4 und 5, nach denen Bund und Länder im Weg eines zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzes durch eine Umlage am Gewerbesteueraufkommen beteiligt werden können, ersatzlos zu streichen. Zur Begründung des Antrages wurde ausgeführt, daß es sich bei der 1969 in das Grundgesetz aufgenommenen Regelung nur um eine pragmatische Notlösung auf eine gewisse Zeit gehandelt habe. Systemgerecht wäre es gewesen, die Umlage den Ländern zu überlassen. Da jedoch mit ihrer Einführung die Ankündigung verbunden war, daß diese Umlage im Zug einer späteren Senkung der Gewerbesteuermeßbeträge abgebaut werden sollte, weigerten sich die Länder, das Risiko des künftig drohenden Einnahmeausfalls allein zu tragen. Aus diesem Grund wurde der Bund zur Hälfte an der Umlage beteiligt, was ihre bundeseinheitliche Regelung notwendig machte. Die Beteiligung des Bundes an einer Kommunalsteuer habe das Verbundsystem, das nun vertikal in beiden Richtungen praktiziert wird, unnötig kompliziert —; sie sei schon deshalb unerwünscht, weil das Umlageerhebungsrecht den Gemeindeverbänden und den Ländern, die kein eigenes Steuerbewilligungsrecht besitzen, vorbehalten bleiben sollte.

In der Kommission wurde dazu darauf hingewiesen, daß es sich hier nicht nur um ein verfassungsrechtliches, sondern auch um ein finanzwirtschaftliches Problem handelt. Die Senkung der Gewerbesteuer, die auch die Steuerharmonisierung in den Europäischen Gemeinschaften nahelegt, ist als Endziel keineswegs preisgegeben. Um sie zu verwirklichen, muß jedoch im Hinblick auf die Finanzlage, die wohl noch lange Zeit angespannt bleibt, der Steuerausfall, der infolge des gleichzeitigen Abbaus der Umlage allein Bund und Länder trifft, durch die stärkere Ausschöpfung anderer Steuerquellen ausgeglichen werden. Diese Umschichtung der Steuerlast muß aber nicht nur aufkommensneutral, sondern auch verteilungsneutral erfolgen, darf also nicht eine gegebene Aufteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern in ihrem ausgewogenen Ergebnis in Frage stellen. Dem Bundesgesetzgeber bleibt es überlassen, wann und in welcher Form er die Möglichkeit einer Lösung findet, welche die gemeinsame Gewerbesteuerumlage des Bundes und der Länder entbehrlich macht. Bis dahin kann auf ihre grundgesetzliche Regelung nicht verzichtet werden.

3.5 Zur Frage der steuerpolitischen Autonomie der Länder und Gemeinden

Daß die Kommission zur Auffassung kam, am gegenwärtigen Steuerverbund unverändert festzuhalten, schloß Erwägungen nicht aus, ob den Ländern eine steuerpolitische Autonomie eingeräumt bzw. die ihrer Gemeinden erweitert werden soll.

3.5.1 Keine Möglichkeit einer steuerpolitischen Autonomie der Länder

Die Kommission kam zu dem Ergebnis, daß die in Artikel 106 Abs. 2 GG genannten Landessteuern nicht geeignet sind, mit einem Hebesatz- oder Zuschlagsrecht zugunsten der Länder ausgestattet zu werden. Davon darf auch die Kraftfahrzeugsteuer, zu der nach der Weimarer Verfassung die Länder Zuschläge erheben konnten, nicht ausgenommen werden. Ebenso verbietet der Grundsatz einheitlicher Besteuerung im einheitlichen Wirtschaftsgebiet

ein Zuschlagsrecht der Länder bei den Gemeinschaftsteuern. Das gilt nicht nur für die Umsatzsteuer, bei der allein schon ihre Vergütung bei der Ausfuhr und ihre Nacherhebung bei der Einfuhr eine einheitliche Steuerbelastung im Bundesgebiet voraussetzt, sondern auch für die Körperschaftsteuer und — insbesondere im Hinblick auf ihren progressiven Tarif — für die Einkommensteuer. Unterschiedliche Zuschläge zu diesen Gemeinschaftsteuern würden aller Wahrscheinlichkeit nach zu hohen regionalen Belastungsunterschieden führen und eine Abwanderung steuerpflichtiger Personen und Gesellschaften aus Ländern mit höheren in solche mit niedrigeren Zuschlägen einleiten. Äußerstenfalls kann man daran denken, die Einkommensteuer der natürlichen Personen in eine proportionale Steuer auf alle Einkommen und in eine progressive Steuer auf die höheren Einkommen zu teilen und allein die Proportionalsteuer mit einem Hebesatz- oder Zuschlagsrecht auszustatten, weil bei ihr noch am ehesten Belastungsunterschiede hinzunehmen sind. Dann stellt sich aber die Frage, ob die proportionale Steuer nicht ganz den Gemeinden zu überlassen sei, zumal sich die Länder daran auf Grund ihres Umlageerhebungsrechts (Artikel 106 Abs. 6 Satz 6 GG) beteiligen könnten.

3.5.2 Vorschläge zur Ausweitung der steuerpolitischen Autonomie der Gemeinden

Überlegungen im Rahmen der Kommissionsberatungen, ob und in welcher Weise die steuerpolitische Autonomie der Gemeinden erweitert werden soll, konnten praktisch nur dahin zielen, die Gemeinden selbständig an der Einkommensteuerquelle zu beteiligen. Die Kommission befaßte sich zunächst mit einem Antrag, der sich auch auf einen Vorschlag von kommunaler Seite stützen konnte, im Anschluß an die geltenden Bestimmungen in Artikel 106 Abs. 5 GG den Bundesgesetzgeber zu verpflichten, die unselbständige Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Einkommensteuer alsbald zu einer selbständigen Gemeindepersonalsteuer mit kommunalem Hebesatzrecht fortzuentwickeln.

Der Vorschlag griff damit auf das Troeger-Gutachten zurück, aus dem Sockel des Tarifgefüges der staatlichen Einkommensteuer eine proportionale Gemeindepersonalsteuer mit begrenztem Hebesatzrecht herauszuschneiden. Er ging dabei von der Erwägung aus, daß das Steuerbewilligungsrecht der Gemeinden unzureichend und in der bisherigen Beschränkung auf die Realsteuern und einige finanziell kaum ins Gewicht fallende örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern einseitig ausgebildet sei. Die Realsteuern würden insbesondere in größeren städtischen Gemeinden nur von einer Minderheit der Gemeindebürger aufgebracht, ihre Hebesätze beschließe aber ein Gemeindeparlament, das die Mehrheit der davon nicht unmittelbar betroffenen Bürger repräsentiere. Zudem würden die Realsteuern an Rohvermögenswerte (Grundsteuer, Gewerbekapitalsteuer), an einen die Zinsbelastung der Gewerbebetriebe einschließenden Rohertrag (Gewerbeertragsteuer) oder an deren Lohnkosten (Lohnsummensteuer) anknüpfen und damit auf die Rentabilität der besteuerten Objekte und Betriebe keine Rücksicht nehmen. Ihre Überwälzbarkeit sei nicht in jedem Fall gewährleistet. Die unterschiedlichen kommunalen Hebesätze könnten zu Wettbewerbsverzerrungen und ihre weitere Anspannung — insbesondere bei rückläufiger Konjunktur — zu Betriebsstillegungen und damit zum Verlust von Arbeitsplätzen führen.

Um den Gemeinden eine breitere und volkswirtschaftlich weniger bedenkliche Basis für eigene steuerpolitische Entschlüsse einzuräumen und sie zugleich zu erhöhter Finanzverantwortung anzuhalten, müsse ein breiterer Kreis von Gemeindebürgern spürbar zur kommunalen Steuerlast herangezogen werden. Das sei praktisch nur in der Form einer selbständigen Gemeindepersonalsteuer möglich; denn die unselbständige Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Einkommensteuer würde von den Steuerpflichtigen nicht wahrgenommen. Nur bei einer Gemeindepersonalsteuer mit kommunalem Hebesatzrecht würde ihr Beitrag zur Finanzierung kommunaler Aufgaben sichtbar gemacht, und nur unter der Voraussetzung, daß die Gemeindeparlamente selbst darüber zu entscheiden haben, in welchem Umfang sie einen breiten Kreis ihrer Wähler zu dem von ihnen für erforderlich gehaltenen kommunalen Aufwand heranziehen wollen, würden sie zu voller Finanzverantwortung angehalten. Der Antrag ging davon aus, daß eine Gemeindepersonalsteuer mit kommunalem Hebesatzrecht nur bundeseinheitlich in Abstimmung mit dem Tarifgefüge der Einkommensteuer des Bundes und der Länder zu verwirklichen sei.

Nach Ansicht der Kommission ist jedoch eine Fortentwicklung der Ermächtigung in Artikel 106 Abs. 5 Satz 3 GG zu einem Verfassungsbefehl in der Richtung, eine Personalsteuer bundeseinheitlich einzuführen oder die Festsetzung der Hebesätze im Rahmen der Gesetze den Gemeinden zu überlassen, weder geboten noch erwünscht. Vielmehr soll es — wie bisher — dem einfachen Bundesgesetzgeber überlassen bleiben, ob und zu welchem Zeitpunkt er von dieser Möglichkeit des Artikels 106 Abs. 5 Satz 3 GG Gebrauch macht. Die Kommission zweifelte vor allem daran, ob der Ausgangspunkt des Antrages bei einer realistischen Betrachtung der Verhältnisse noch zutrifft, nämlich einen breiten Kreis von Gemeindebürgern spürbar zur kommunalen Steuerlast heranzuziehen und damit in die kommunale Selbstverwaltung einzubinden. Der anhaltende Zug zu größeren Gemeinden stellt mehr und mehr in Frage, ob noch ein breiter Kreis von Gemeindebürgern in echte kommunale Verantwortung genommen werden kann. Insbesondere dem großstädtischen Bürger können die zahlreichen kommunalen Notwendigkeiten nicht ebenso einsichtig gemacht werden wie dem kleinstädtischen oder ländlichen Einwohner die überschaubaren Verhältnisse seiner Gemeinde. Dazu treten eine Reihe weiterer wichtiger Gründe. Eine proportionale Personalsteuer mit örtlich verschiedenen Hebesätzen würde die Bildung von Steueroasen fördern. Es würden nicht nur Gemeinden mit schon vorhandener überproportionaler Steuerkraft begünstigt, sondern auch eine Wanderung Steuerpflichtiger von Gemeinden mit höheren in solche mit niedrigeren Steuersätzen ausgelöst

werden. Eine gleichmäßige Besteuerung ist auch notwendig, um unsoziale Auswirkungen zu vermeiden. Frühere Versuche einer Gemeindepersonalsteuer sind nicht zuletzt daran gescheitert. Auf die steuertechnischen Schwierigkeiten einer Gemeindepersonalsteuer, die teilweise auch bei der Möglichkeit, von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche Hebesätze zum Gemeindeanteil der Einkommensteuer festzusetzen, bestehen, und auf die damit verbundenen Kompliziertheiten der Festsetzung und Erhebung ist wiederholt hingewiesen worden. Dies hat schon im Jahre 1969 den Verfassungsgeber davon abgehalten, einem entsprechenden Vorschlag der Troeger-Kommission zu folgen und ihn veranlaßt, die Frage der Einführung und Ausgestaltung einer „Gemeindeeinkommensteuer" auf einen späteren Zeitpunkt zu vertagen.

Nachdem der Antrag zu Artikel 106 Abs. 5 GG, der den Bundesgesetzgeber obligatorisch darauf festlegen wollte, den Gemeinden alsbald eine selbständige Personalsteuer zu erschließen, abgelehnt worden war, wollte ein weiterer Vorschlag auf einem anderen Wege zum gleichen Ziel gelangen. Danach sollte in Artikel 106 Abs. 6 GG eine Möglichkeit eröffnet werden, den Gemeinden eine Personalsteuer, deren Hebesätze sie selbst festsetzen können, durch Landesgesetz zu erschließen. Daß eine solche Personalsteuer „an Stelle oder neben ihrem Anteil am Aufkommen der Realsteuern" erhoben werden sollte, ließ die Absicht der Antragsteller erkennen, der Ausschöpfung der Realsteuern durch die Gemeinden Grenzen zu setzen, wenn nicht sogar ihre Ertragshoheit an diesen Steuern oder selbst ihren Bestand in Frage zu stellen.

Die gegen den Antrag erhobenen Einwände waren vor allem verfassungsrechtlicher Natur. Es widerspricht dem System der konkurrierenden Gesetzgebung, den Ländern in einem Einzelfall das Recht einzuräumen, dieselbe Steuerquelle, die bereits nach einem Bundesgesetz ausgeschöpft wird, auch nach Landesgesetz in Anspruch zu nehmen. Ebensowenig dürfen die Länder in einen bundesgesetzlich abschließend geregelten Bereich, wie etwa den der Realsteuern, ändernd eingreifen. Beides wäre aber der Fall, wenn die Länder den Gemeinden eine Personalsteuer erschließen und ihnen statt dessen die Realsteuer ganz oder teilweise entziehen würden.

Die von den Antragstellern vorgeschlagene Bestimmung würde bei ihrer Aufnahme in das Grundgesetz jene Bestrebungen fördern, die auf eine Beseitigung der Gewerbesteuer, wenn nicht sogar aller Realsteuern, abzielen.

Unbeschadet einer Reform der Gewerbesteuer wird eine maßvolle Besteuerung der gewerblichen Wirtschaft zum Ausgleich der Lasten, die sie den Kommunen verursacht, als notwendig erachtet, um deren Interesse an der Industrieansiedlung wachzuhalten. Mit einer nur auf Beteiligung an der Einkommensteuer beschränkten Ausstattung der Kommunen würde die Möglichkeit eröffnet, daß sie ausschließlich an der Entwicklung von Wohngebieten interessiert wären. Der Industrie würde dadurch die Auffindung geeigneter Standorte erschwert. Eine Besteuerung des Haus- und Grundbesitzes kennen alle Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften.

Hinsichtlich des Vorschlages, eine Gemeindepersonalsteuer durch Landesgesetz einzuführen, wurde auch bezweifelt, ob die Länder davon überhaupt Gebrauch machen würden. Jedenfalls könnten sie eine solche Absicht nicht ohne Abstimmung untereinander und, im Hinblick auf die mögliche Überschneidung mit der staatlichen Einkommensteuer, auch nicht ohne Abstimmung mit dem Bundesgesetzgeber realisieren.

Auch wenn sich die Kommission den Vorschlägen versagen mußte, den Gemeinden alsbald eine Personalsteuer mit Hebesatzrecht zu erschließen, hat sie die bisher anhaltende finanzielle Notlage der Gemeinden, die in ihrer hohen und ständig wachsenden Verschuldung zum Ausdruck kommt und die in den Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände eine erhebliche Rolle spielte, gewürdigt. Sie mußte aber darauf hinweisen, daß ihre Behebung kein verfassungsrechtliches, sondern ein finanzpolitisches Problem ist.

3.6 Zum bundesstaatlichen Finanzausgleich

3.6.1 Zu Artikel 106 Abs. 8 GG

Abgesehen vom bundesstaatlichen Finanzausgleich im allgemeinen, der in Artikel 107 GG geregelt ist und unter Abschnitt 3.6.2 behandelt wird, gewährt der Bund nach Artikel 106 Abs. 8 GG den Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) spezielle Ausgleichsleistungen, wenn ihnen Einrichtungen des Bundes unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen. Diese Bestimmung ist jedoch an den Vorbehalt geknüpft, daß solche Leistungen nur gewährt werden, „wenn und soweit den Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen". Ein Antrag zielte darauf ab, diesen Halbsatz zu streichen. Ein Vorbehalt für die Bundespflicht zur Ausgleichsleistung sei zwar angebracht. Er dürfe sie aber nur in dem Maße einschränken, „soweit und solange die Sonderbelastungen nicht im Rahmen des Finanzausgleichs berücksichtigt oder durch Entschädigungsleistungen Dritter abgegolten werden".

Zur Begründung des Antrages wurde vorgebracht, daß die Flächenländer in der Praxis — teilweise auch nach ihrer Verfassung — veranlaßt seien, den Kommunen bei Übertragung staatlicher Aufgaben die Kosten zu erstatten. Wenn ihnen der Bund in den Fällen des Artikels 106 Abs. 8 GG im Hinblick auf den derzeitigen Vorbehalt einen Ausgleich verweigere, müßten daher gleichwohl die Länder den Kostenersatz gewähren. Denn es würde nicht verstanden, daß nur ein landesgesetzlich begründeter Ausgleichsanspruch berücksichtigt werden kann. Die Neufassung des Absatzes 8 solle es dem Bund erschweren, in Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Zumutbarkeit den Kostenersatz zu verweigern. Sie müsse aber keineswegs dazu führen, daß der Bund den Ausgleich in jedem Einzelfall auf

die Dauer vornehmen muß. Vielmehr könnten die Sonderbelastungen im Sinne des Absatzes 8 vielfach auch in pauschalierten Ansätzen im Rahmen des Finanzausgleichs bedacht werden.

Bei der Beratung des Antrages wurde darauf hingewiesen, daß die Ausgleichspflicht nach Artikel 106 Abs. 8 GG an sehr differenzierte Vorgänge anknüpft. Während etwa die Hälfte der Mittel für den Ausbau Bonns als Bundeshauptstadt verwandt wird, knüpft die andere Hälfte zum weitaus überwiegenden Teil an kommunale Sonderlasten an, die Einrichtungen der Bundeswehr mit sich bringen. Dabei handelt es sich um Vorgänge im Verwaltungsbereich, die nur mit Hilfe eines weiten Ermessensspielraums der zuständigen Behörden gelöst werden können. Die entsprechenden Verhandlungen führen auch regelmäßig zu einem befriedigenden Ergebnis. Eine Behandlung nach einem Schema im Finanzausgleich kommt dafür nicht in Betracht. Deshalb entschied sich die Kommission für die Beibehaltung der bisherigen Fassung des Artikels 106 Abs. 8 GG und lehnte auch die Einbeziehung der Ausgleichsleistungen in die Finanzierungsbeiträge des Artikels 104 b (neu) ab (siehe hierzu Kapitel 11 „Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung" Abschnitt 7.4.4).

3.6.2 Zu Artikel 107 GG

Mit dem Ergebnis der Kommissionsberatungen, daß am Steuerverbund unverändert festzuhalten ist und keine Möglichkeit gesehen wird, den Ländern eine steuerpolitische Autonomie einzuräumen oder die ihrer Gemeinden wirksam zu erweitern, bleibt die Haushaltswirtschaft der Länder gewissen Beschränkungen ausgesetzt. Sie müssen für das einzelne Land in den Grenzen gehalten werden, die mit dem Begriffsinhalt des Artikels 109 Abs. 1 GG noch vereinbar bleiben. Dieses Ziel zu erreichen, ist die spezifische Aufgabe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Er soll die Steuereinnahmen der Länder in dem Umfang ergänzen, daß sie ihre Aufgaben selbständig erfüllen können.

Nach Ansicht der Kommission hat die Neuregelung des Finanzausgleichs im Zuge der Finanzreform von 1969, wie er ab 1970 gilt, diesem Ziele gedient. Die neue Regelung der Steuerverteilung führte zu einer Verbesserung der Steuereinnahmen der leistungsschwachen Länder, indem der Länderanteil an der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl verteilt wird und darüber hinaus bis zu 25 v. H. des Länderanteils an der Umsatzsteuer zur Vorwegauffüllung der Steuereinnahmen der leistungsschwachen Länder verwendet werden können. Dies führt zu einer Verbesserung der originären Steuerausstattung in der ersten Stufe des Finanzausgleichs und bewirkt gleichzeitig eine Entlastung in dem unter den Ländern durchgeführten Finanzausgleich in der zweiten Stufe. Gleichzeitig ist die Wirkung der zweiten Stufe dadurch verstärkt worden, daß die Steuerkraft der ausgleichsberechtigten Länder zu mindestens 95 v. H. der Ausgleichsmeßzahl (gegenüber 91 v.H. bis 1969) ausgeglichen wird. Danach hat sich der Finanzausgleich, dessen Wirkungen teilweise auch noch durch die Zuwendungen des Bundes im Rahmen der Artikel 91 a und 104 a Abs. 4 GG verstärkt werden (siehe Kapitel 11 „Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung" Abschnitt 2.3.2), wie folgt entwickelt:

	1970 [1]	1971 [1]	1972 [2]	1973 [2]	1974 [3]	1975 [4] [5]	1976 [6] [7]
Ausgleichspflichtige Länder							
Nordrhein-Westfalen	− 316,9	− 368,1	− 343,8	− 341,2	− 572,2	− 434,2	− 469
Baden-Württemberg	− 314,4	− 380,4	− 592,4	− 590,3	− 508,4	− 661,0	− 649
Hessen	− 290,0	− 195,8	− 309,6	− 363,1	− 321,4	− 206,1	− 243
Hamburg	− 294,0	− 345,0	− 309,9	− 331,2	− 508,0	− 545,3	− 563
zusammen	−1 215,3	−1 289,3	−1 555,7	−1 625,8	−1 910,0	−1 846,6	−1 924
Ausgleichberechtigte Länder							
Bayern	+ 148,2	+ 198,9	+ 178,3	+ 167,0	+ 346,4	+ 368,9	+ 389
Niedersachsen	+ 407,3	+ 450,5	+ 610,7	+ 679,3	+ 742,8	+ 719,3	+ 762
Rheinland-Pfalz	+ 228,4	+ 238,7	+ 291,5	+ 247,7	+ 298,6	+ 294,3	+ 316
Schleswig-Holstein	+ 199,1	+ 207,9	+ 246,9	+ 276,7	+ 272,6	+ 240,0	+ 227
Saarland	+ 142,8	+ 143,0	+ 155,6	+ 184,6	+ 194,8	+ 179,1	+ 184
Bremen	+ 89,5	+ 50,3	+ 72,7	+ 70,5	+ 54,8	+ 45,0	+ 46
zusammen	+1 215,3	+1 289,3	+1 555,7	+1 625,8	+1 910,0	+1 846,6	+1 924

[1]) Beteiligungsverhältnis am Umsatzsteueraufkommen: Bund 70 v. H., Länder 30 v. H.
[2]) Beteiligungsverhältnis am Umsatzsteueraufkommen: Bund 65 v. H., Länder 35 v. H.
[3]) Beteiligungsverhältnis am Umsatzsteueraufkommen: Bund 63 v. H., Länder 37 v. H.
[4]) Beteiligungsverhältnis am Umsatzsteueraufkommen: Bund 68,25 v. H., Länder 31,75 v. H.
[5]) vorläufige Ist-Abrechnung 1975
[6]) Beteiligungsverhältnis am Umsatzsteueraufkommen: Bund 69 v. H., Länder 31 v. H.
[7]) nach der Steuerschätzung vom 24./25. März 1976
Quelle: Finanzbericht 1976, S. 141; Bundesministerium der Finanzen

Neben den Einnahmeverbesserungen infolge der Finanzreform, zu denen auch die durch Artikel 107 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG angeordneten bzw. zugelassenen Abgrenzungen und Zerlegungen des örtlichen Aufkommens der Körperschaftsteuer und der Lohnsteuer bzw. weiterer Steuern gehören, erhielten die leistungsschwachen Länder 1970 und 1971 Ergänzungszuweisungen des Bundes in Höhe von jeweils 100 Millionen DM und 1973 von jeweils 550 Millionen DM. Für die Jahre 1974 bis 1976 wurden die Ergänzungszuweisungen auf jährlich 1,5 v. H. des Umsatzsteueraufkommens festgelegt, die sich 1974 auf 570 Millionen DM und 1975 auf 802 Millionen DM beliefen; 1976 sind 888 Millionen DM veranschlagt (nach der Steuerschätzung vom 24./25. März 1976).

Eine Minderheit bestritt zwar keineswegs, daß der Steuerkraftausgleich unter den Ländern, der seit 1969 bereits nahe an die Grenze des Nivellierungsverbots heranreiche, seinen optimalen Umfang erreicht habe. Als dringend notwendig bezeichnete sie es aber, diesen Steuerkraftausgleich durch Ansätze zu ergänzen, die deutlich erkennbare und objektiv faßbare Sonderlasten und Strukturerschwernisse einzelner Länder als ausgleichsbedürftig anerkennen und in die Rechnung einbeziehen. Dieser Forderung genüge der heutige Finanzausgleich nicht. Er berücksichtige zwar Sonderlasten einzelner Länder, aber nur unsystematisch in einer mehr oder weniger willkürlichen Auswahl, zum Teil auch in allzu rohen Korrekturen, während Strukturerschwernisse einzelner Länder, die für jedermann greifbar seien, wie etwa die Lage eines Landes im Bereich der Zonenrandförderung oder die Länge seiner schutzbedürftigen Küste, keine Berücksichtigung im Finanzausgleich fänden. Daß diese Fälle statt dessen eine gezielte Bundeshilfe erfordern, also zur Mischfinanzierung führen, wäre vermeidbar, wenn sie in einem durchdachten und ausgewogenen Datensystem schon im Finanzausgleich berücksichtigt würden. Einen aufgabegerechten Finanzausgleich zu verwirklichen, sei daher für die Entscheidung der Frage von ausschlaggebender Bedeutung, ob eine Mitfinanzierung des Bundes bei einzelnen Aufgaben der Länder und Gemeinden weiterhin vorgesehen werden muß oder entbehrt werden kann. Auch Popitz habe bei der Reform des kommunalen Finanzausgleichs im Jahre 1938 ein gemischtes System entwickelt, das den Steuerkraftausgleich mit dem Bedarfsausgleich objektiv feststellbarer Belastungsunterschiede befriedigend kombiniert habe. Diese Grundsätze seien sogar in einem Finanzausgleich unter elf Ländern leichter zu verwirklichen als in einem Finanzausgleich unter Tausenden von Gemeinden. Noch niemals sei ernsthaft versucht worden, einen solchen Finanzausgleich zu konzipieren und damit unter Beweis zu stellen, daß er seinen Zweck erfülle, praktikabel zu gestalten sei und notwendigen Veränderungen angepaßt werden könne. Im übrigen dürfe nicht übersehen werden, daß die Kommission eine gemeinsame Rahmenplanung des Bundes und der Länder vorsehe, die die potentielle Grundlage für eine umfassende Planungskoordination darstelle, an deren Ende eine mehr oder weniger weitgehende Integration der beteiligten Planungsbereiche stehe. Einer solchen Aufgabenplanung entspreche es, wenn die hier im Zusammenhang mit der Wertung von öffentlichen Aufgaben der Länder entwickelten Bedarfsmerkmale auch im finanzwirtschaftlichen Bereich zur Geltung kämen. Das finanzwirtschaftliche Pendant solcher Planungen sei nicht die finanzielle Zweckzuwendung, wie dies auch in der Freistellung der gemeinsamen Rahmenplanung von Mitfinanzierungsverpflichtungen des Bundes zum Ausdruck komme. Das finanzwirtschaftliche Pendant müsse vielmehr in einem Finanzausgleich gesehen werden, der die bei der Aufgabenplanung entwickelten Bedarfsmerkmale auch in seinem Zusammenhang berücksichtige.

Die Kommission war demgegenüber der Meinung, daß Artikel 107 GG eine weitere Intensivierung des Finanzausgleichs nicht ausschließt. In der ersten Stufe ist die nach Absatz 1 Satz 4, 2. Halbsatz dieser Vorschrift zugelassene Quote eines Viertels des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer zur Festsetzung des Ergänzungsanteils der leistungsschwachen Länder noch nicht erreicht. In der zweiten Stufe schließt die Berücksichtigung der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder eine stärkere Einbeziehung von aufgaben- und bedarfsorientierten Merkmalen nicht aus. Wenn die Kommission auch, wie in Kapitel 11 „Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung" (Abschnitt 4.4) dargelegt, kein Ersatzmodell eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs für realisierbar hält, so hindert die derzeitige verfassungsrechtliche Lage den einfachen Gesetzgeber nicht, diesen Vorstellungen nachzugehen, wenn er es für politisch wünschenswert und erreichbar hält. Jedenfalls ist es nicht Sache der Kommission, ein solches „Idealmodell" zu erarbeiten. Zudem schätzt der Vorschlag der Minderheit die verfassungsrechtlich bedeutsamen Unterschiede zwischen dem von Popitz konzipierten Finanzausgleich des früheren Landes Preußen und seiner Kommunen und einem Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Ländern zu gering ein. Während Popitz von der kommunalen Selbstverwaltung ausging, hat der Bund auch im Rahmen des Finanzausgleichs die Eigenstaatlichkeit der Länder zu berücksichtigen, die ihnen im Bundesrahmen eine eigene Strukturpolitik gewährleistet und die nur einen in diesen Grenzen „angemessenen" Ausgleich zuläßt. Schließlich zeigt die Fortentwicklung des Popitzschen Finanzausgleichs in den Ländern, daß die Zweckzuweisungen an die Gemeinden nach wie vor eine große Rolle spielen und damit die Möglichkeit eines ausgleichenden Einsatzes von Mitteln nicht zu entbehren ist. So braucht auch der Bund neben dem Finanzausgleich zusätzliche Steuerungsmittel, wie dies in Kapitel 11 „Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung" insbesondere unter Abschnitt 5 näher ausgeführt ist.

3.6.3 Zur Frage der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen, die den Ländern Ausgaben auferlegen

Da am System der geltenden Finanzverfassung grundsätzlich festgehalten werden soll, bleibt für die Länder die Problemlage bestehen, daß sie sich nicht selbst zusätzliche Steuermittel erschließen

können, wenn ihnen durch Bundesgesetz neue oder erweiterte Aufgaben auferlegt werden, die ihnen zwangsläufig einen erhöhten Aufwand verursachen. Mit zwei Anträgen wurde daher die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit bei solchen Gesetzen aufgeworfen.

Der erste Antrag zielte darauf ab, Bundesgesetze für zustimmungspflichtig zu erklären, wenn sie den Ländern Ausgaben auferlegen; da dies jedoch bei fast jedem Gesetz der Fall sei, es aber nur um die Verhinderung wesentlicher Belastungen gehe, sei eine Mindestgrenze in der Höhe eines bestimmten Bruchteils der Haushaltssumme der betroffenen Länder vorzusehen. Es sei nicht einzusehen, weshalb der Bundesrat einem Gesetz zustimmen müsse, das nur am Rande eine völlig unbedeutende Verwaltungsregelung enthalte, nicht aber einem Gesetz, das die Haushaltswirtschaft der Länder übermäßig belaste. Die Kommission vertrat demgegenüber die Auffassung, daß der Bund in einem solchen Fall gemäß Artikel 106 Abs. 4 GG verpflichtet ist, für einen finanziellen Ausgleich zu sorgen. Vor allem läßt sich eine Bagatellgrenze, mit der der Vorschlag auch nach seiner eigenen Begründung steht oder fällt, nicht zuverlässig bestimmen. Dies gilt insbesondere für den Aufwand, den das Gesetz den Ländern verursacht und der etwa bei einem Gesetz, dessen volle finanzielle Auswirkung erst nach Jahren eintritt, im Zeitpunkt des Erlasses nicht so genau ermittelt werden kann, daß sich daran eine verfassungsrechtliche Entscheidung über die Erfordernisse seines Zustandekommens knüpfen läßt. Der zweite Antrag knüpfte für die Zustimmungsbedürftigkeit nicht daran an, daß den Ländern Ausgaben schlechthin auferlegt werden — soweit sie eine bestimmte Höhe übersteigen —, sondern an die den Ländern erwachsenden Zweckausgaben. Er berücksichtigte den seit der Reichsverfassung von 1871 geltenden, heute in Artikel 104 a Abs. 5 GG niedergelegten Grundsatz, daß die Länder die Verwaltungsausgaben zu tragen haben, die ihnen der Vollzug der Bundesgesetze verursacht. Dagegen sollte die Schwelle der Zustimmungspflichtigkeit die Länder vor einer ungehemmten Belastung mit den Ausgaben schützen, „die der Zweck des Gesetzes erfordert".

Zur Begründung wurde ausgeführt, daß Bundesgesetze mit solcher Ausgabenwirksamkeit die Länder dazu zwingen könnten, ihre eigenen Aufgaben zu vernachlässigen oder mangels anderer Möglichkeit autonomer Einnahmenerschließung in die Verschuldung auszuweichen, um die ihnen durch Bundesgesetz auferlegten Ausgaben leisten zu können. Denn der Bundesgesetzgeber sei nicht verpflichtet, den Ländern mit dem Erlaß eines Gesetzes, das ihnen neue oder erhöhte Zweckausgaben auferlegt, entsprechende Einnahmen zu erschließen. Die Länder bedürften daher eines erhöhten Schutzes von finanzieller Überforderung durch den Bundesgesetzgeber. Der Einspruch des Bundesrates, der vom Bundestag ausgeräumt werden könne, reiche hier nicht aus.

Die Kommission konnte sich diesen Vorschlag nicht zu eigen machen. Dagegen sprach zunächst einmal, daß eine derartige Bestimmung des Grundgesetzes dazu geführt hätte, daß fast jedes Gesetz zustimmungsbedürftig geworden wäre, da die meisten Gesetze mit Zweckausgaben verbunden sind. Das hätte die Stellung des Bundesrates im Gefüge des Grundgesetzes unangemessen verschoben. Außerdem ist der Begriff der Zweckausgaben unklar und daher nicht geeignet, als verfassungsrechtlicher Begriff in das Grundgesetz eingeführt zu werden. Denn bei jeder Entscheidung, ob ein Gesetz zustimmungsbedürftig ist, kann der Streit über seine Auslegung ausbrechen und somit zur Rechtsunsicherheit führen. Zudem überschneidet sich die Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes, das den Ländern Zweckausga-
der bedürften daher eines erhöhten Schutzes vor
ben auferlegt, mit dem vertikalen Finanzausgleich, dessen Aufgabe es ist, den Ländern die zur Bewältigung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zu erschließen. Vor allem aber war für die ablehnende Haltung der Kommission maßgebend, daß mit seiner Annahme die notwendige Sachentscheidung über die Finanzierung seiner Folgelasten vom ersten Rang verdrängt würde. Demgegenüber kommt die Dominanz den politischen Prioritätsentscheidungen zu, die nicht finanzwirtschaftlichen Erwägungen untergeordnet werden dürfen.

3.6.4 Neuordnung im Bereich der Geldleistungsgesetze

Die Bestimmungen in Artikel 104 a Abs. 3 GG über die Geldleistungsgesetze des Bundes, die von den Ländern zu vollziehen und deren Folgelasten von ihnen zu finanzieren sind, soweit nicht das Gesetz die Finanzierungslast ganz oder teilweise dem Bund überträgt, sind mit denen über die Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen des Bundes erst 1969 in das Grundgesetz eingefügt worden. Auch mit ihnen suchte man einer verfassungspolitischen Entwicklung gerecht zu werden, die bereits vorher in Gang gekommen war. Die häufig wechselnde Finanzsituation der Länder hatte nämlich den Bundesgesetzgeber beim Erlaß eines Geldleistungsgesetzes schon vor dieser Grundgesetzänderung jeweils vor die Entscheidung gestellt, ob und in welcher Höhe den Ländern die Finanzierung des aufgabebedingten Aufwands, die sie auf Grund ihrer Verwaltungszuständigkeit nach der Fassung des Grundgesetzes von 1949 hätten erbringen müssen, auch tatsächlich zugemutet werden konnte.

Der im Zuge der Finanzreform 1969 eingeführte Artikel 104 a Abs. 3 GG läßt dem einfachen Gesetzgeber einen weiten Spielraum für die Regelung im Einzelfall. Er entscheidet darüber, ob der Bund sich überhaupt an der Finanzierung der Geldleistungsgesetze beteiligt und gegebenenfalls in welcher Höhe er es tut. Allerdings ist der Bundestag hierbei an die Zustimmung des Bundesrates gebunden, wenn die Beteiligung des Bundes die Quote von drei Vierteln der Ausgaben nicht erreicht. Von der Verfassung selbst ist nur die Schwelle zur Bundesauftragsverwaltung festgelegt. Sie ist überschritten, wenn der Bund die Hälfte oder mehr der Ausgaben trägt. Die finanziellen Aufwendungen des Bundes im Rahmen des Artikels 104 a Abs. 3 GG sind — nach den einzelnen Geldleistungsgesetzen getrennt — in Kapitel 11 „Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung" (Abschnitt 2.3.2) unter dem Gesichtspunkt der Finanzausgleichswirkung dargestellt.

Zunächst lag der Kommission ein Antrag zur Neufassung des Artikels 104 a Abs. 3 GG vor, der eine von der geltenden Regelung erheblich abweichende Lösung zum Ziel hatte. Danach sollten angesichts der vielfach geäußerten Kritik am Mischfinanzierungssystem (siehe oben Abschnitt 3.1) die Geldleistungsgesetze aus dem Bereich der gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Länder herausgelöst werden. Die Länder seien nämlich durchaus in der Lage, den finanziellen Aufwand der Geldleistungsgesetze allein zu erbringen und sie in eigener Verantwortung zu vollziehen, wenn ihnen dafür die erforderlichen Mittel erschlossen würden. Das sei mit jeder Neufestsetzung des Länderanteils an der Umsatzsteuer möglich. Nur bei einem neuen Geldleistungsgesetz, dessen Folgeaufwand im Umsatzsteueranteil der Länder noch nicht berücksichtigt sei, sollte ihnen der Bund den Aufwand zu 90 v. H. erstatten. Diese Übergangsregelung sollte mindestens zwei Jahre gelten, damit Erfahrungen gesammelt werden könnten, welchen Geldleistungsaufwand das Gesetz erfordere. Aber nach spätestens vier Jahren sollte sie mit einer Änderung des Länderanteils an der Umsatzsteuer, die den Ländern mindestens in Höhe von vier Fünfteln ihres Aufwandes Mittel erschließe, beendet werden. Nur bis zu diesem Zeitpunkt sollten die Länder das Gesetz in Bundesauftragsverwaltung vollziehen.

Die Kommission konnte sich diesen Vorschlag nicht zu eigen machen. Bei der Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern über die Umsatzsteueranteile geht es vorwiegend um politische Gesichtspunkte. Dabei findet eine globale Abwägung der Finanzsituation des Bundes und der Länder statt, so daß nicht einzelne Ausgabelasten auf Heller und Pfennig berücksichtigt werden können. Im übrigen läßt sich die Entwicklung des finanziellen Aufwands, den ein Geldleistungsgesetz mit sich bringt, auch Jahre nach seinem Erlaß noch nicht zuverlässig überblicken. Jede spätere Veränderung dieses Geldleistungsaufwandes, insbesondere sein Rückgang beim Auslaufen des Gesetzes, müßte sodann ebenfalls zu entsprechenden Korrekturen des Länderanteils an der Umsatzsteuer führen. Das aber ist aus politischer Sicht wenig real und in finanztechnischer Hinsicht sehr kompliziert. Schließlich würde die vorgeschlagene Regelung, die eine Erstattung in zwei aufeinanderfolgenden Zeiträumen vorsieht, die sich zudem noch mit den Neufestsetzungszeitpunkten des Umsatzsteueranteils der Länder überschneiden würden, sehr verwaltungsaufwendig sein.

Wenn sich die Kommission auch nicht zu einer so weitgehenden Änderung der Regelung über die Geldleistungsgesetze entschließen konnte, so hielt sie es doch — wenn auch gegen eine beachtliche Minderheit — für erforderlich, den Artikel 104 a Abs. 3 GG in wesentlicher Hinsicht umzugestalten. Sie verfolgte damit das Ziel, den weiten Spielraum des einfachen Gesetzgebers bei der finanziellen Regelung der einzelnen Geldleistungsgesetze einzuschränken und dabei die Schwelle zur Bundesauftragsverwaltung anzuheben. Die Verfassung soll als Regel festlegen, wobei Ausnahmen durch den einfachen Gesetzgeber nur mit Zustimmung des Bundesrates möglich sind, daß der Bund 80 v. H. der Ausgaben trägt. In jedem Falle findet eine Bundesauftragsverwaltung nur bei einer Ausgabenbeteiligung des Bundes von mindestens 80 v.H. statt. Damit wird die Finanzierung der Geldleistungsgesetze noch stärker als bisher auf den Bund verlagert. Gegen diese Regelung wurde eingewandt, daß eine wohlausgewogene, den Besonderheiten der verschiedenartigen Geldleistungsgesetze anpassungsfähige Regelung durch eine verhältnismäßig starre Verfassungsvorschrift ersetzt werde. Während die Belange der Länder gegenwärtig durch das Zustimmungserfordernis des Bundesrates gewahrt würden, fehle in Zukunft die erforderliche Abstimmung zwischen der Finanzierungslast des Bundes und seiner Einflußmöglichkeit in den Fällen, in denen er zwar weniger als 80 v. H., aber die Hälfte und mehr der Ausgaben trägt. Außerdem wäre es auch für die Länder besser, wenn sie bereits im Finanzausgleich so gestellt würden, daß sie sich auch zu einem höheren Teil an den Ausgaben der Geldleistungsgesetze beteiligen könnten. Die Kommission konnte diese Einwände angesichts der mit der Veränderung erstrebten Zielsetzung nicht anerkennen. Denn es soll erreicht werden, daß der Bund stärker als bisher die Ausgabenlast spürt, die mit Geldleistungsgesetzen verbunden ist. Für die bisherigen Geldleistungsgesetze würde dies eine Verschiebung von etwa 1,6 Mrd. DM zu Lasten des Bundes bedeuten, was allerdings mit diesem Vorschlag nicht beabsichtigt ist, da er nur für die Zukunft gelten soll.

3.6.5 Durchführung von Gemeinschaftsrecht mit aufgabenbedingtem Aufwand

Die Kommission sah es als vordringlich an, eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Regelung für die Fälle zu treffen, in denen Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Einrichtung im Sinne des Artikels 24 Abs. 1 GG einen aufgabebedingten Aufwand verursachen. Zwischen Bund und Ländern bestehen unterschiedliche Rechtsauffassungen, wie die bisherige Lücke im Grundgesetz auszufüllen ist. Eine Klärung dient den Belangen aller Beteiligten. Sie beseitigt Hindernisse, die der Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften entgegenstehen. Sie wird der Verantwortung gerecht, die der Bund für die Durchführung des Gemeinschaftsrechts hat. Sie trägt schließlich den Interessen der Länder Rechnung, indem sie die Folgelasten begrenzt und die Art ihrer Verwaltungsmitwirkung regelt.

Bei der vorgeschlagenen Regelung ließ sich die Kommission von der Vorstellung leiten, daß die Grundsätze der Artikel 30 und 83 GG auch insoweit gelten, als es sich um die Durchführung von Gemeinschaftsrecht handelt, wie dies hinsichtlich der Ausführung von Bundesrecht allgemein in Artikel 90 a (neu) vorgeschlagen ist (Kapitel 10 „Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung" Abschnitt 2). Dazu konnte sich die Kommission um so leichter entschließen, als der Artikel 104 a Abs. 3 in seiner neuen Fassung das finanzielle Engagement des Bundes in Zukunft verstärken soll. Freilich gilt diese entsprechende Anwendung nur für die — zur Zeit noch seltenen — Fälle, in denen

Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Einrichtung, also der Europäischen Gemeinschaften, unmittelbar Geldleistungen gewähren (Artikel 104 a Abs. 3 a Satz 1 [neu]).

Schwieriger sind aber die Fälle zu regeln, in denen das Gemeinschaftsrecht andere aufgabenbedingte Ausgaben verursacht, etwa Geldleistungen nur mittelbar veranlaßt. Hierfür trifft Artikel 104 a Abs. 3 a Satz 1 bis 4 (neu) eine Regelung, die die besonderen Probleme beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts berücksichtigt und etwas elastischer ist als bei „reinen" Geldleistungsgesetzen. Danach soll grundsätzlich die Beteiligungsquote des Bundes von Fall zu Fall bestimmt werden, wobei eine „Auffangquote" von 50 v. H. in der Verfassung selbst festgelegt ist. Im einzelnen sind drei Regelungsmöglichkeiten vorgesehen: a) Ein Gesetz legt mit Zustimmung des Bundesrates die Beteiligungsquote des Bundes fest (Artikel 104 a Abs. 3 a Satz 2 in Verbindung mit Satz 4 [neu]). Beträgt die Beteiligung 50 v. H. oder mehr, so tritt bereits dann die Bundesauftragsverwaltung ein, und der Bund erhält von Verfassungs wegen das Recht, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften nicht nur zur Ausführung, sondern auch zur Ausfüllung von Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu erlassen, um Zweifel bei der Anwendung der häufig auf den deutschen Rechtskreis nicht zugeschnittenen Vorschriften zu beheben. b) Eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern wird getroffen (Artikel 104 a Abs. 3 a Satz 2 in Verbindung mit Satz 4 [neu]). c) Es kommt weder ein Gesetz noch eine Vereinbarung zustande (Artikel 104 a Abs. 3 a Satz 2 in Verbindung mit Satz 4 [neu]). Dabei begünstigt die Kommission den zweiten Weg, nämlich den Abschluß einer Verwaltungsvereinbarung, bei dem der Bund und alle Länder einverständlich zusammenwirken müssen, denn nur dadurch sollen auch das Verfahren und die Planung geregelt werden können, wobei an einen Vollzug nach Art der Investitionsförderung (Artikel 104 b Abs. 2 Satz 2 [neu]) gedacht ist. Die Mitwirkungsbereitschaft der Länder soll durch die Inaussichtstellung des dritten Weges gefördert werden. Wenn es nämlich weder zum Gesetz noch zur Verwaltungsvereinbarung kommt, gilt von Verfassungs wegen eine Beteiligungsquote des Bundes von 50 v. H. und damit zugleich Bundesauftragsverwaltung sowie die originäre Befugnis des Bundes, nicht nur Verwaltungsvorschriften, sondern auch Rechtsverordnungen zu erlassen, und zwar auch über die bloße Ausführung hinaus zur Ausfüllung des Gemeinschaftsrechts.

Sondervotum

zu Abschnitt 3.6.4 „Neuordnung im Bereich der Geldleistungsgesetze"

von Prof. Dr. Barbarino

Die Kommission hat den Antrag abgelehnt, in Artikel 104 a GG dem ersten Absatz folgenden Satz anzufügen:

> Bundesgesetze, welche die Länder zu Ausgaben verpflichten, die der Zweck des Gesetzes erfordert (Zweckausgaben), bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

Ich halte diese Entscheidung nicht für richtig und die von der Kommission gegen den Antrag vorgebrachten Gründe nicht für überzeugend. Ich empfehle vielmehr die Aufnahme der vorgeschlagenen Bestimmung in das Grundgesetz.

1 Zur Begründung des Vorschlags

1.1

Den Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) obliegen in eigener Zuständigkeit alle Aufgaben, die das öffentliche Interesse zu erfüllen gebietet und das Grundgesetz nicht dem Bund vorbehält. Neben diesen eigenen Aufgaben haben die Länder — in der Regel unter Beteiligung ihrer Gemeinden — für den Vollzug der meisten Bundesgesetze zu sorgen und ihre Verwaltung auch für andere ihnen vom Bund übertragene Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Diese für den Bund wahrgenommenen Exekutivbefugnisse belasten die Länder mit Ausgaben, die Pflichtleistungen sind und als solche in ihren Haushalten nicht nur Vorrang vor allen freiwilligen Leistungen beanspruchen, sondern auch mit den durch Landesgesetze begründeten Pflichtleistungen in Konkurrenz stehen. Zu den Aufgaben in eigener Zuständigkeit der Länder zählt vor allem, die ihren Gemeinden (Gemeineverbänden) vom Grundgesetz eingeräumte Ausstattung mit Steuern durch einen Finanzausgleich zu ergänzen, damit alle Kommunen in gleicher Weise zur Bewältigung ihrer Aufgaben — einschließlich der ihnen vom Bund oder Land übertragenen — befähigt werden.

1.2

Trotz des erheblichen Verwaltungsaufwandes, den der Vollzug der Bundesgesetze verursacht, waren die Länder seit der Reichsverfassung von 1871 und sind sie nach Artikel 104 a Abs. 5 GG verpflichtet, diese Vollzugskosten ohne Anspruch auf Erstattung durch den Bund zu tragen. Das entspricht dem deutschen Verständnis vom föderativen Aufbau des Staates, das eine unmittelbare Bundesverwaltung auf möglichst wenige Sachgebiete beschränkt wissen will und zu diesem Zweck von den Ländern erwartet, daß sie ihre Verwaltung auf allen sonstigen Gebieten kostenlos dem Bund zur Verfügung stellen. An diesem Grundsatz hält das Votum fest.

1.3

Bundesgesetze können aber die Länder auch zu Ausgaben verpflichten, die neben dem erforderlichen Vollzugsaufwand und über ihn hinaus geleistet werden müssen, um den Zweck des Gesetzes zu erfüllen. Auf sie beschränkt sich das Anliegen dieses Votums, das sich aus dem problematischen Verhältnis der den Ländern gestellten Aufgaben zur begrenzten Qualität ihrer finanziellen Ausstattung herleitet.

1.4

Die Länder sind in der Beschaffung der Mittel, die sie zur Bewältigung ihrer eigenen und der ihnen vom Bund übertragenen Aufgaben benötigen, weitgehend unselbständig und insbesondere bei der Erschließung ihrer Steuereinnahmen, die in den Flächenländern vier Fünftel ihrer Haushaltseinnahmen ausmachen, vom Bundesgesetzgeber abhängig. Während das Grundgesetz den Gemeinden ein bescheidenes Steuerbewilligungsrecht — im wesentlichen beschränkt auf die Realsteuern — einräumt, ist den Ländern ein solches Recht versagt. Nicht nur die Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder, sondern auch alle Landessteuern sind einschließlich ihrer Steuersätze bundeseinheitlich geregelt. Da den Ländern bei keiner dieser Steuern ein Hebesatz- oder Zuschlagsrecht zusteht, ist das einzelne Land nicht in der Lage, sich selbst Steuern zu erschließen. Aber auch die Länder in ihrer Gesamtheit sind bei der Beschaffung ihrer Steuereinnahmen nicht autonom. Zwar können sie mehrheitlich über den Bundesrat verhindern, daß ihnen diese Einnahmen durch Bundesgesetz verkürzt, nicht aber gegen das Votum des Bundestages erzwingen, daß sie erhöht werden, wenn dies der Umfang ihrer Aufgaben erfordern würde. Das gilt auch für den Länderanteil an der Umsatzsteuer.

1.5

Der wechselnde, aber im längerfristigen Trend steigende Umfang der den Ländern gestellten Aufgaben und ihre Unselbständigkeit bei der Beschaffung von Steuereinnahmen führen zu Spannungen, die erkennen lassen, wie problematisch die den Ländern vom Grundgesetz in Artikel 109 Abs. 1 GG eingeräumte Garantie einer selbständigen und vom Bund unabhängigen Haushaltswirtschaft ist. Diese Problematik wird mit jedem Bundesgesetz sichtbar, das den Ländern zusätzliche Zweckausgaben auferlegt. Denn der Bundesgesetzgeber ist keineswegs verpflichtet, ihnen mit dem Erlaß eines solchen Gesetzes entsprechende Steuereinnahmen zu erschließen. Auch aus den Grundsätzen in Artikel 106 Abs. 3 und 4 GG, die bei der Festsetzung und Veränderung der Umsatzsteueranteile des Bundes und der Länder zu beachten sind, läßt sich eine solche spezielle Verpflichtung nicht ableiten. Denn die Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern über diese Anteile vollzieht sich in einem politischen Prozeß, der keinen Richter kennt, sondern nach dem jeweiligen Stärkeverhältnis beider Parteien entschieden wird. Die von Bund und Ländern nach ihren mittelfristigen Finanzplänen geltend gemachten Bedarfsgrößen sind dabei nicht mehr als unverbindliche Anhaltspunkte. Bei der globalen Abwägung dieser Größen spielen Stand und Veränderung einzelner Ausgabelasten und die Frage, ob sie aus eigenen oder übertragenen Aufgaben resultieren, keine Rolle. Nur größere Veränderungen im Verhältnis der Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen des Bundes einerseits und der Länder andererseits geben Anlaß zu einer Überprüfung ihrer Umsatzsteueranteile.

1.6

Durch die Verpflichtung, auf Grund eines Bundesgesetzes Zweckausgaben zu leisten, für die keine Deckung aus frei verfügbaren laufenden Einnahmen beizubringen ist, werden die Länder gezwungen, entweder in die Verschuldung auszuweichen oder Aufgaben eigener Zuständigkeit zurückzustellen. Kann eine aus solchem Anlaß eingeleitete Verschuldung der Länder das wirtschaftliche Gleichgewicht stören, wenn sie zur Versteifung der Kreditmärkte oder zu inflatorischer Kreditschöpfung beiträgt, so zehrt eine Vernachlässigung der von den Ländern selbst wahrzunehmenden Aufgaben an ihrer eigenstaatlichen Substanz. Das trifft auch auf den Fall zu, daß die Länder den Druck an die Kommunen weitergeben, indem sie ihnen keine ausreichende Hilfe im Finanzausgleich gewähren. Es kann aber nicht bestritten werden, daß regional oder örtlich gestellte Aufgaben vielfach bedeutsamer sind als die Aufgaben des Bundes. Dies gilt vor allem für solche den Ländern und Gemeinden vom Grundgesetz vorbehaltene Aufgaben, in die der Bund gar nicht eintreten kann. Die vom Bundesgesetzgeber gestellten Aufgaben können daher nicht allein aus dem Grund, daß sie sich auf das ganze Bundesgebiet erstrecken, Vorrang beanspruchen. Sie erzwingen jedoch diesen Vorrang, wenn sie die den Ländern vom Bundesgesetzgeber zugeteilten, von ihnen selbst nicht vermehrbaren Steuermittel zu Lasten spezifischer Länderaufgaben aufzehren. Damit wird auch der in Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG deklarierte Grundsatz, daß Bund und Länder im Rahmen der laufenden Einnahmen gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben, in Frage gestellt.

1.7

Finanzielle Verpflichtungen der Länder durch Bundesgesetze, die über den erforderlichen Verwaltungsaufwand hinausgehen, für die ihnen aber keine entsprechenden Deckungsmittel erschlossen werden, fördern auch das Eindringen des Bundes in deren Zuständigkeitsbereiche. Denn die Erfahrung erweist, daß der Bund eher dazu neigt, einzelne Aufgaben der Länder zu bezuschussen, als ihnen die dafür notwendigen Steuermittel zu erschließen. Damit wird das vielfacher Kritik ausgesetzte System der Mischfinanzierung, das einen komplizierten Planungs- und Vollzugsapparat erfordert und die Finanzverantwortung des Aufgabenträgers mit ihrer Aufspaltung auf Bund und Länder untergräbt, noch ausgeweitet. Die Legalisierung der Mischfinanzierung durch die Grundgesetzreform von 1969 in den Formen der Gemeinschaftsaufgaben, der Investitionshilfekompetenz des Bundes und der Geldleistungsgesetze hat dieser Entwicklung keine ausreichend wirksamen Grenzen gesetzt. Auch die Vorschläge der Kommission hierzu würden, falls sie vom Grundgesetzgeber akzeptiert werden, daran nichts ändern. Dazu kommt, daß in den Fällen der Mischfinanzierung den Ländern meist ein gewichtiger Teil der zusätzlichen Belastung auferlegt bleibt.

1.8

Die Länder bedürfen mithin eines erhöhten Schutzes vor finanzieller Überforderung durch den Bundesgesetzgeber, wenn ihre eigenstaatliche Substanz aufrechterhalten bleiben soll. Da sich an ihrer Unselbständigkeit bei der Beschaffung von Steuereinnahmen nichts ändern wird, verbleibt nur, Bundesgesetze, die den Ländern Zweckausgaben auferlegen, der Zustimmung des Bundesrates zu unterwerfen. Denn das bloße Einspruchsrecht des Bundesrates, das von der Mehrheit des Bundestages ausgeräumt werden kann, bietet den Ländern keinen ausreichenden Schutz. Einzuräumen ist, daß die finanzielle Mehrbelastung der Länder je nach dem Inhalt des Gesetzes von sehr unterschiedlichem Gewicht sein kann. Es gibt aber keine praktikable Lösung, um in Fällen, in denen nach Meinung des Bundestages die Mehrbelastung der Länder zumutbar erscheint, das Zustimmungserfordernis einzuschränken. Denn der Begriff der Zumutbarkeit ist unbestimmt und keinesfalls justitiabel. Man darf aber in den Bundesrat das Vertrauen setzen, daß er einem Gesetz die Zustimmung nicht versagen wird, wenn auch er die auf die Länder zukommende Mehrbelastung für zumutbar und deckungsfähig hält. Auch eine erhebliche Mehrbelastung der Länder schließt nicht von vornherein die Zustimmung des Bundesrates aus. Sie kann aber dem Verlangen auf Überprüfung der Umsatzsteueranteile des Bundes und der Länder ein erhöhtes Gewicht verleihen.

2 Kritische Würdigung der von der Kommission gegen den Vorschlag vorgebrachten Argumente

2.1

Die Kommission hat gegen den Vorschlag unter anderem eingewandt, daß der Begriff der Zweckausgaben unklar und daher nicht geeignet sei, als verfassungsrechtlicher Begriff in das Grundgesetz eingeführt zu werden. Daher würde es bei jeder Entscheidung, ob ein Gesetz zustimmungsbedürftig ist, zum Streit über seine Auslegung kommen. Das würde die schon bisher aufgetretenen Streitfälle dieser Art unerträglich vermehren. Demgegenüber sei darauf hingewiesen, daß das von Bund und Ländern gemeinsam praktizierte Haushaltsschema und ihm folgend die Finanzstatistik schon bisher zwischen Verwaltungsausgaben, fortdauernden Ausgaben, die im wesentlichen dem Begriff der Zweckausgaben entsprechen, und einmaligen Ausgaben unterscheidet. Wenn es aber als notwendig empfunden wird, den Begriff der Zweckausgaben einschränkend noch genauer zu umschreiben, ließen sich verbleibende Bedenken ausräumen, indem der zu Beginn des Sondervotums vorgeschlagenen Ergänzung des Artikels 104 a Abs. 1 GG noch ein weiterer Satz angefügt wird, der lauten könnte:

> Die begriffliche Abgrenzung der Zweckausgaben regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

2.2

Die Kommission vertritt die Meinung, daß bei Annahme des Vorschlags fast jedes Gesetz zustimmungsbedürftig würde, weil die meisten Gesetze mit Zweckausgaben verbunden seien. Daß mit der verfassungsrechtlichen Realisierung des Vorschlags die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze vermehrt würde, sei nicht bestritten. In welchem Ausmaß dies der Fall wäre, ist jedoch eine offene Frage. Abgesehen davon, daß sich der Vorschlag nur auf Bundesgesetze bezieht, welche die Länder mit Zweckausgaben belasten, kann die unter Abschnitt 2.1 des Sondervotums angeregte gesetzliche Abgrenzung der Zweckausgaben die Zahl der zustimmungsbedürftigen Fälle begrenzen und damit Streitfälle ausschließen.

2.3

Die Kommission hat vermerkt, daß mit der Realisierung des Vorschlags die Stellung des Bundesrates im Gefüge des Grundgesetzes unangemessen verschoben würde. Demgegenüber ist zu betonen, daß sich der Vorschlag bewußt darauf beschränkt, dem Bundesrat das Recht auf Zustimmung nur in den Fällen einzuräumen, in denen der Bundesgesetzgeber in Bereiche eingreift, die der Finanzverantwortung der Länder unterliegen. Die Länder können nicht zu Leistungen verpflichtet werden, die zu erbringen sie nicht oder nur unter Bedingungen in der Lage sind, die das Gemeinwohl beeinträchtigen. Das ist der Fall, wenn die Länder gezwungen sind, andere nicht minder wichtige Aufgaben zu vernachlässigen oder Finanzierungsmethoden anzuwenden, welche die Stabilität von Konjunktur und Währung bedrohen. Es ist daher legitim, den Schutz der Länder vor finanzieller Überforderung durch den Bundesgesetzgeber dem Bundesrat anzuvertrauen, ausdrücklich beschränkt auf jene Gesetze, die eine solche Gefahr in sich schließen. Das erfordert die Aufrechterhaltung einer eigenstaatlichen Substanz der Länder, läßt aber im übrigen die bisherige Stellung des Bundesrates unberührt.

2.4

Auch das in der Kommission vorgebrachte Argument, daß sich die Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes, das den Ländern Zweckausgaben auferlegt, mit dem vertikalen Finanzausgleich überschneide, kann nicht als Einwand hingenommen werden. Zwar wird nicht bestritten, daß es die Aufgabe dieses Finanzausgleichs ist, den Ländern die zur Bewältigung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zu erschließen. Aber die Bemessung der Umsatzsteueranteile des Bundes und der Länder, mit der der vertikale Finanzausgleich gehandhabt wird, steht, wie bereits ausgeführt, in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der finanziellen Belastung der Länder durch Bundesgesetze. Das bei der Festsetzung der Anteile angewen-

dete globale Verfahren bietet den Ländern keinen ausreichenden Schutz vor finanzieller Überforderung in einem solchen Einzelfall.

2.5

Maßgebend für die ablehnende Haltung der Kommission war schließlich auch, daß mit der Annahme des Vorschlags die notwendige Sachentscheidung über ein Gesetz durch die Entscheidung über die Finanzierung seiner Folgelasten vom ersten Rang verdrängt würde. Es müsse daran festgehalten werden, daß den politischen Entscheidungen die Dominanz zukomme, die nicht finanzwirtschaftlichen Erwägungen untergeordnet werden dürfe. Dieser Grundsatz kann jedoch in einer Zeit, in der der von allen Doppelzählungen bereinigte Aufwand der öffentlichen Hände, d. h. des Bundes, der Länder, der Kommunen und der Sozialversicherungsträger nahezu die Hälfte des Bruttosozialprodukts beansprucht und damit die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft in Frage stellen kann, keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen. Die Schonung der Marktwirtschaft, welche die für die öffentlichen Aufgaben erforderlichen Mittel beibringen soll, zwingt vielmehr zu einer schärferen Auslese unter den öffentlichen Aufgaben, wobei die des Bundes mit denen anderer öffentlicher Aufgabenträger vergleichbar gewogen werden müssen. Ein Bundesgesetz kann daher nicht Vorrang beanspruchen, wenn es die Finanzlage verbietet, auch Aufgaben anderer öffentlicher Körperschaften, die mindestens den gleichen Rang beanspruchen können, zu erfüllen.

Diesem Sondervotum haben sich angeschlossen:

Ministerialdirigent a. D. Dr. Held, Abgeordneter Dr. Schneider, Ministerialdirigent Prof. Dr. Schreckenberger, Prof. Dr. Stern.

Sondervotum
zu Abschnitt 3.4.1 „Einkommen- und Körperschaftsteuerverbund"

von Abgeordnetem Scheffler

Die Kreise streben an, neben den Gemeinden in der Finanzverfassung besonders berücksichtigt zu werden, indem sie einen eigenen Anteil am Aufkommen einer Gemeinschaftsteuer fordern. Eine derartige Steuerbeteiligung der Kreise ist nicht gerechtfertigt.

Das Grundgesetz gewährleistet in Artikel 28 Abs. 2 den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Demgegenüber ist den Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung nur im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches eingeräumt. Diese Unterscheidung hat das Grundgesetz deshalb getroffen, weil die Kreise als Gemeindeverbände im Verhältnis zu den Gemeinden lediglich eine Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion bei überörtlich wahrzunehmenden Aufgaben haben. Wenn auch die Abgrenzung zwischen örtlichen und überörtlichen Aufgaben nicht immer einfach ist, so ist das dennoch kein Grund, die vom Grundgesetz vorgegebene Unterscheidung prinzipiell aufzugeben und entgegen der Verfassung Kreise und kreisangehörige Gemeinden als eine gestufte Verwaltungsebene zu konstruieren. Die kreisangehörigen Gemeinden sind keine „Subsysteme" des Kreises. Vielmehr sind die Gemeinden originäre Gebietskörperschaften, nicht aber die Kreise.

Dieser vom Grundgesetz vorgezeichneten Stellung der Gemeindeverbände und der sich daraus ergebenden Verweisung auf die Ergänzungsfunktion bei der Aufgabenwahrnehmung muß die Finanzverfassung folgen. Das aber bedeutet, daß die Gemeindeverbände in der Finanzverfassung nicht in gleicher Weise wie die Gemeinden durch die Zuweisung eigener Steuereinnahmen besondere Berücksichtigung finden können. Andernfalls würde die Finanzverfassung nicht mit Artikel 28 Abs. 2 GG in Einklang stehen.

Der Tatsache, daß der Kreis als Gemeindeverband nur subsidiär Selbstverwaltungsaufgaben zu erfüllen hat, entspricht im Grundsatz die Finanzierung durch Umlage bei den Gemeinden.

Im übrigen muß darauf hingewiesen werden, daß im Bereich der Gemeindeverbände neue Organisationsformen entstehen und die Entwicklung noch nicht abzusehen ist.

Liste der Kommissionsdrucksachen zu Kapitel 12 „Finanzverfassung"

005	8. 9. 1971	Stand der Planungsorganisation auf Bundes- und Bund/Länder-Ebene	Bundeskanzleramt
013	28. 10. 1971	Von den Gemeinschaftsaufgaben zur gemeinsamen Entwicklungsplanung	Staatssekretär a. D. Dr. Rietdorf
057	7. 12. 1972	Die Finanzreform vom 12. 5. 1969 — Überblick über die Beratungen und Ergebnisse	Sekretariat
071	24. 10. 1973	Überlegungen zur Problematik der Finanzverfassung	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
076	12. 12. 1973	Bericht zur Problematik und Reformbedürftigkeit der gegenwärtigen Finanzverfassung	Prof. Dr. Barbarino
zu 076 (1)	2. 1. 1974	Kurzfassung des Berichts zur Problematik und Reformbedürftigkeit der gegenwärtigen Finanzverfassung	Prof. Dr. Barbarino
079	18. 12. 1973	Zahlenmaterial über die Ausgaben des Bundes nach den Artikeln 91 a, 91 b, 104 a Abs. 3 und 4 GG in den Haushaltsjahren 1971 und 1972	Bundesministerium der Finanzen
081	18. 1. 1974	Synopse von Vorschlägen zur Änderung der Finanzverfassung	Sekretariat
081 (neu)	18. 1. 1974	Synopse von Vorschlägen zur Änderung der Finanzverfassung (Neufassung)	Sekretariat
zu 081 (neu) (1)	26. 2. 1974	Synopse der Vorschläge und Forderungen von Bund, Ländern und Gemeinden zur Finanzverfassung	Sekretariat
084	11. 2. 1974	Zur Reform der Finanzverfassung	Konferenz der Landesfinanzminister
084 (neu)	30. 5. 1974	Zur Reform der Finanzverfassung	Konferenz der Landesfinanzminister
085	18. 2. 1974	Zur Reform der Finanzverfassung	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
086	27. 2. 1974	Zur Reform der Finanzverfassung	Bundesminister der Finanzen
090	4. 3. 1974	Überlegungen zur Stellung der Gemeinden und Kreise in der Finanzverfassung	Direktor Leidinger
097	11. 4. 1974	Probleme der innerstaatlichen Finanzlast bei der Ausführung von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften	Bundesministerium der Finanzen
100	17. 5. 1974	Reformbedürftigkeit des Artikels 107 GG?	Prof. Dr. Rietdorf
101	19. 6. 1974	Vorschläge zu Änderungen des Grundgesetzes in Abschnitt X „Das Finanzwesen"	Prof. Dr. Barbarino
102	21. 6. 1974	Überlegungen zur Reform der Finanzverfassung	Senator a. D. Dr. Heinsen, Prof. Dr. Scharpf
107	20. 8. 1974	Das kommunale Finanzwesen im Grundgesetz unter besonderer Berücksichtigung der Verantwortung der Länder	Prof. Dr. Rietdorf
114	28. 10. 1974	Gesichtspunkte zu Anregungen der kommunalen Spitzenverbände zur Finanzverfassung der Gebietskörperschaften	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
119	15. 11. 1974	Die Finanzreform in den Vermittlungsverfahren vom Frühjahr 1969	Sekretariat
120	30. 10. 1974	Vertikale und horizontale Steuerverteilung	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
121	21. 11. 1974	Synopse der Stellungnahmen zur Finanzverfassung	Sekretariat
121 (neu)	21. 11. 1974	Synopse der Stellungnahmen zur Finanzverfassung (Neufassung)	Sekretariat

125	9. 1. 1974	Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung	Prof. Dr. Stern
131	17. 2. 1975	Zur Problematik der Verteilung der innerstaatlichen Ausgabenverantwortung bei der Ausführung von Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft	Staatssekretär a. D. Hermans, Prof. Dr. Kewenig
132	19. 2. 1975	Stand der Überlegungen zum Problem der ,ungeschriebenen' Zuständigkeiten des Bundes	Prof. Dr. Rietdorf
133	21. 2. 1975	Das Verhältnis von Budgetrecht des Parlaments und Zustimmungsrecht des Bundesministers der Finanzen nach Artikel 112 GG	Abgeordneter Dr. Arndt
134	24. 2. 1975	Zusammenstellung aller Änderungsvorschläge im Bereich der Finanzverfassung	Sekretariat
136	26. 2. 1975	Vorschläge für eine Neufassung der Artikel 104 a bis 107 a GG	Senator a. D. Dr. Heinsen
zu 136 (1)	8. 3. 1975	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 106 Abs. 3 und 4 (neu)	Senator a. Dr Dr. Heinsen
137	27. 2. 1975	Zahlenmaterial über gemeinsame Finanzierungen von Bund und Ländern im Haushaltsjahr 1974; Übersicht über finanzielle Leistungen des Bundes an die Länder im Haushaltsjahr 1973	Bundesministerium der Finanzen
138	7. 4. 1975	Finanzielle Auswirkungen des Vorschlags zur Ablösung der Gemeinschaftsaufgaben	Bundesministerium der Finanzen
139	21. 4. 1975	Finanzbeiträge des Bundes an die Länder	Abgeordneter Dr. Lenz
142	3. 6. 1975	Vorschläge zur Neufassung der Abschnitte VIII und X des Grundgesetzes „Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung" sowie „Finanzverfassung"	Senator a. D. Dr. Heinsen
146	16. 7. 1975	Vorschläge zur Verteilung der innerstaatlichen Ausgabenverantwortung bei Ausführung von Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft	Senator a. D. Dr. Heinsen
161	23. 3. 1976	Zahlenmaterial über gemeinsame Finanzierungen von Bund und Ländern, Übersicht 1975	Bundesministerium der Finanzen
162	30. 4. 1976	Zahlenmaterial über gemeinsame Finanzierungen von Bund und Ländern in den Rechnungsjahren 1972 bis 1974 (Ist-Zahlen)	Bundesministerium der Finanzen

Kapitel 13

Zur Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung

1 Problemstellung und Ergebnis

1.1 Problemstellung

Die Kommission hat die Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung und ihre Beteiligung an Gesetzgebungs- und Planungsverfahren des Bundes überprüft. Anstoß hierzu gaben entsprechende Reformvorstellungen der kommunalen Spitzenverbände zum Standort der Städte, Gemeinden und Kreise nach dem Grundgesetz.

In Anbetracht der zunehmenden Verzahnung von Staats- und Selbstverwaltungsaufgaben sowie der Auswirkungen der Bundesgesetze auf die kommunale Verwaltung hat die Kommission sowohl die Frage einer stärkeren Absicherung der Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände bei der Aufstellung von überörtlichen Programmen und Plänen als auch ihre Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren untersucht. Die Prüfung dieser Fragen gab Anlaß, die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung sowie die Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Finanzverfassung in die Betrachtung einzubeziehen.

1.2 Ergebnis

Die Kommission hält unter Berücksichtigung und Würdigung von Rechtsprechung und Lehre die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung für ausreichend und schlägt aus diesem Grunde eine Änderung des Grundgesetzes nicht vor. Sie empfiehlt auch keine Aufnahme kommunaler Vertreter in den Bundesrat, weil andernfalls die Zweigliedrigkeit der bundesstaatlichen Struktur gefährdet würde.

Sie empfiehlt jedoch wegen der Rückwirkungen der Bundesgesetze und staatlichen Planungen auf den kommunalen Bereich eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände am Gesetzgebungsverfahren durch Änderung der Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane sowie an der gemeinsamen Planung von Bund und Ländern in den Planungsausführungsgesetzen.

Die Empfehlungen lauten wie folgt:

— Eine Mitwirkung kommunaler Vertreter im Bundesrat kann — wie auch immer legitimiert und ausgestaltet — nicht empfohlen werden.

— Eine Ergänzung des Artikels 28 Abs. 2 GG in Richtung auf verfassungsrechtlich festgelegte Anhörungsrechte der kommunalen Spitzenverbände kann nicht empfohlen werden.

— Nach den bereits gewährten Anhörungsrechten in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien wird auch für die Initiativgesetze des Bundesrates ein Anhörungsrecht in dessen Geschäftsordnung empfohlen, kraft dessen den kommunalen Spitzenverbänden Gelegenheit zur Stellungnahme im Plenum und in den Ausschüssen des Bundesrates zu geben ist bei Vorlagen, die die Belange der kommunalen Selbstverwaltung berühren.

— Eine Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände bei einer gemeinsamen Rahmenplanung nach Artikel 28 a (neu) ist im Grundsatz zu empfehlen, sofern kommunale Belange berührt werden. Sie kann jedoch gegenüber der des Bundes und der der Länder nicht gleichgewichtig sein. Sie ist nicht im Grundgesetz, sondern in den Ausführungsgesetzen zu der gemeinsamen Planung nach Artikel 28 a (neu) und der Investitionsfinanzierung nach Artikel 104 b (neu) zu verankern.

2 Die verfassungs- und verwaltungsrechtliche Ausgangslage

2.1 Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung

Die Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz ist vornehmlich in Artikel 28 Abs. 2 GG erfolgt. Diese seit 1949 unverändert gebliebene institutionelle Garantie gewährleistet den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die vom Bund eingeräumte Gewährleistung der Selbstverwaltung (Artikel 28 Abs. 2 GG) in den Städten, Gemeinden und Kreisen ist im organisatorischen Teil der Staatsverfassung niedergelegt; kommunale Selbstverwaltung steht mithin im Staat und ist kein Grundrecht gegen den Staat. Die Reichsverfassung von 1849 hatte demgegenüber die Gemeinden unter grundrechtlichen Aspekten behandelt und stärker in die staatsfreie Sphäre eingeordnet Artikel 127 der Weimarer Reichsverfassung hatte zwar für die kommunale Selbstverwaltung bereits eine institutionelle Garantie begründet. Gleichwohl konnte auch damals für die Beziehungen zwischen Staat und Gemeinden der grundrechtliche Aspekt nicht geleugnet werden. Dies kam vornehmlich dadurch zum Ausdruck, daß die Weimarer Reichsverfassung diese Garantie in den Hauptteil über die Grundrechte und Grundpflichten eingeordnet hatte. Erst das Grundgesetz hat mit der Ansiedlung der Kommunen in der gesellschaftlichen Sphäre gebrochen und dem zunehmenden Prozeß der Integration von kommunaler und staatlicher Verwaltung in der Organisationsbestimmung des Artikels 28 GG Rechnung getragen. Kommunale Selbstverwaltung ist heute nicht mehr eine primär genossenschaftlich oder gesellschaftlich verwurzelte vorstaatliche Institution, sondern eine dezentralisierte Verwaltungsform zur eigenberechtigten Erledigung öffentlicher Angelegenheiten durch Organe, die von örtlichen Gemeinschaften konstitutiert werden.

2.2 Die kommunale Selbstverwaltung im Bundesstaat

In Verbindung mit Artikel 20 GG enthält Artikel 28 GG neben der Garantie der kommunalen Selbstver-

waltung und deren demokratischer Legitimation die grundlegende Entscheidung des Grundgesetzes für den in Bund und Ländern zweigeteilten Bundesstaat, wie auch die Überschrift des Abschnitts II des Grundgesetzes: „Der Bund und die Länder" erkennen läßt. Die Städte, Gemeinden und Kreise gehören hierbei zur inneren Ordnung der Länder. Es liegt daher grundsätzlich in deren Kompetenz, die Belange und Interessen des kommunalen Bereiches wahrzunehmen. Gleichwohl läßt sich nicht verkennen, daß kommunale Wirkungsmöglichkeiten bis in den Bundesbereich hineinragen, wie umgekehrt Bundesgesetze sich auf die kommunale Selbstverwaltung auswirken. Neben Artikel 83 ff. GG wird dies im Grundgesetz vor allem in der Ausgestaltung der Finanzverfassung sichtbar. Durch die Gesetze zur Änderung des Grundgesetzes vom 24. Dezember 1956 und 12. Mai 1969 ist der kommunale Bereich auf den Gebieten der Investitionshilfen und Steuerverteilung, des Finanzausgleichs und der Finanzverwaltung berücksichtigt worden (Artikel 104 a, 106, 107, 108, 109 GG). Vor allem sind den Gemeinden und Gemeindeverbänden mit der Realsteuergarantie originäre Steuerquellen durch die Bundesverfassung erschlossen worden. Insgesamt stellt sich die kommunale Finanzverfassung des Grundgesetzes als ein unmittelbarer Beitrag des Bundes zur Selbstverwaltung dar. Eine weitere Absicherung ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzgarantie des Artikels 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG zu sehen, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Artikel 28 GG durch ein Gesetz gewährt, bei Landesgesetzen allerdings nur subsidiär, soweit nicht Beschwerde beim Landesverfassungsgericht erhoben werden kann.

2.3 Die Verschränkung zwischen Staats- und Kommunalverwaltung

Auf der Grundlage des Artikels 28 Abs. 2 GG haben die Länder — zum Teil auf Grund landesverfassungsrechtlicher Garantien (Artikel 69 bis 71 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg; Artikel 10 f., 83 der Verfassung des Freistaates Bayern; Artikel 137 der Verfassung des Landes Hessen; Artikel 44 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung; Artikel 1, 3, 78 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen; Artikel 49 der Verfassung für Rheinland-Pfalz; Artikel 122 bis 128 der Verfassung des Saarlandes; Artikel 39 der Landessatzung für Schleswig-Holstein) — die kommunale Selbstverwaltung in der Regel zum Sockel der allgemeinen Verwaltung bestimmt. Gemeinden und Gemeindeverbände werden hierbei teils als Träger eigener Verwaltungsangelegenheiten, teils als Institutionen, denen staatliche Verwaltungsangelegenheiten (Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung) übertragen wurden, teils im Wege der Organleihe tätig. In der Verwaltungswirklichkeit haben sich auf diese Weise drei Verwaltungsbereiche herausgebildet: die des Bundes, der Länder sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Gesetze des Bundes und der Länder beziehen diese Verwaltungsbereiche unterschiedlich in ihre Regelungen ein. Verflechtung und Abschichtung staatlicher Verwaltung mit und von kommunaler Selbstverwaltung ist heute nicht nur ein rechtliches Problem, sondern im Rahmen einer hochdifferenzierten Industriegesellschaft und ihrer Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Verwaltung ein verwaltungspolitisches Problem ersten Ranges geworden. Kommunale Selbstverwaltung ist nicht nur wie zu Beginn des vergangenen Jahrhunderts staatsfreie Verwaltung im gesellschaftlichen Raum, ausschließlich auf die örtlichen Angelegenheiten bezogen, sie ist vielmehr zunehmend in die gesamte öffentliche Administration hineingewachsen. Das Verhältnis zwischen Staatsverwaltung und Kommunalverwaltung wird nicht mehr durch die Trennung beider Bereiche, sondern durch einen fortdauernden Prozeß der Integration gekennzeichnet. Damit ist zugleich die kommunale Selbstverwaltung vom örtlichen Bereich auf die Mitwirkung an überörtlichen Bereichen, Programmen, Plänen und Projekten erweitert.

Diese Entwicklung kann nicht ohne Auswirkung auf die Interpretation der institutionellen Garantie kommunaler Selbstverwaltung bleiben. Für die Kommission stellte sich diese Verzahnung zwischen staatlicher Administration und kommunaler Selbstverwaltung als das Feld dar, in dem ihre Reformüberlegungen anzusetzen hatten.

3 Die verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Konsequenzen

3.1 Konsequenzen für das Gesetzgebungsverfahren

Der in der Verfassungswirklichkeit sichtbare Bedeutungswandel in den Beziehungen zwischen Staatsverwaltung und Kommunalverwaltung, der auf eine stärkere Verzahnung der örtlichen Verwaltung mit überregionalen Entscheidungsträgern dringt, sowie die stärkere Steuerung der kommunalen Selbstverwaltung durch Bundes- und Landesgesetze und durch zentrale Entwicklungs- und Fachplanungen, die Zunahme finanzieller Abhängigkeiten vom Staat bei steigendem kommunalen Investitionsbedürfnis für Infrastrukturaufgaben sind offenkundig. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet und der gesteigerte Anspruch des Bürgers auf öffentliche Daseinsvorsorge sind die bestimmenden Einflußgrößen dieser Entwicklung. Die Kommission stand dabei vor der Frage, welche Mitwirkungsmöglichkeiten die kommunale Selbstverwaltung im staatlichen Raum braucht, um ihre Aufgaben gegenüber dem Bürger effektiv erfüllen zu können. Angesichts der Tatsache, daß eine Vielzahl der Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder von den Städten, Gemeinden und Kreisen vollzogen wird, lag die Erörterung eines kommunalen Anhörungsrechts im Gesetzgebungsverfahren nahe.

3.2 Konsequenzen für das Planungsverfahren

Die weitreichenden und die Entscheidungen der kommunalen Organe in starkem Maße berührenden

Auswirkungen staatlicher Planungen zwangen die Kommission zur Erörterung des Problems, in welcher Weise kommunale Belange und Vorstellungen bei der Planung von Bund und Ländern über bereits bestehende gesetzliche Mitwirkungsrechte im Finanzplanungsrat, im Konjunkturrat und in anderen Gremien hinaus berücksichtigt werden können.

3.3 Die normative Ausgestaltung

Für die kommunale Mitwirkung sowohl am Gesetzgebungs- als auch am Planungsverfahren standen weniger Änderungen des Grundgesetzes selbst im Blickpunkt, sondern Empfehlungen für Geschäftsordnungen von Verfassungsorganen und für Ausführungsgesetze. Die Einbeziehung dieser Rechtsquellen in die Reformüberlegungen erachtete die Kommission — wie bei anderen Beratungsgegenständen auch — auf Grund der inhaltlichen Nähe zum Grundgesetz als sachlich gerechtfertigt und deshalb mit ihrem Auftrag für vereinbar. Eine Änderung des Grundgesetzes selbst hielt sie für nicht angebracht, da einerseits an den bestehenden Verfassungsvorschriften, die die Zweigliedrigkeit der bundesstaatlichen Struktur zum Ausdruck bringen, nichts geändert werden sollte, diese aber andererseits auch die vorhandene Dreistufigkeit des Verwaltungsaufbaus von Kommunen, Ländern und Bund nicht verhindern.

Die Empfehlungen zur Änderung des Grundgesetzes in Ansehung der kommunalen Selbstverwaltung im Bereich der Finanzverfassung sowie der gemeinsamen Rahmenplanung zwischen Bund und Ländern und der Investitionsfinanzierung sind in den Kapiteln 11 und 12 „Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung" und „Finanzverfassung" abgehandelt.

3.4 Koordinationsempfehlung an die Länder?

Die Kommission hat auch den Beschluß der Kommunalrechtlichen Arbeitsgemeinschaft des 49. Deutschen Juristentages 1972 in ihre Beratungen einbezogen. In diesem wird die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß von Rahmenvorschriften für das Gemeindewesen und die Erweiterung der Homogenitätsklausel des Artikels 28 GG abgelehnt und an die Kommission die Bitte gerichtet, diese Fragen mit dem Ziel zu erörtern, das Grundgesetz um eine Verfassungsnorm zu ergänzen, die die Länder zur Koordinierung auf bestimmten Gebieten des Kommunalwesens verpflichtet. Die Kommission hat angesichts der eingehenden Beratungen der Kommunalrechtlichen Arbeitsgemeinschaft zur Frage der Rahmenkompetenz und einer Erweiterung der Homogenitätsklausel von eigenen Erörterungen Abstand genommen und diese Empfehlung nicht aufgegriffen, weil sie einen zu weit gehenden Eingriff in die Gesetzgebungshoheit der Länder bedeutet hätte, der der Tendenz der Kommission widersprochen hätte.

4 Die Reformvorstellungen der kommunalen Spitzenverbände zum Standort der Städte, Gemeinden und Kreise nach dem Grundgesetz

4.1 Die verfassungspolitischen Grundvorstellungen

Die kommunalen Spitzenverbände unterbreiteten der Kommission Vorschläge „zum Standort des kommunalen Bereichs nach dem Grundgesetz", die von folgenden Voraussetzungen ausgehen: Die kommunale Selbstverwaltung ist eine der Grundlagen des demokratischen Staatswesens und Fundament der öffentlichen Verwaltung im Bundesstaat. Der kommunale Bereich wird weiterhin als wesentliches Element des kooperativen Föderalismus angesehen; die politische Willensbildung vollzieht sich nach dem Grundgesetz auf drei Ebenen: im kommunalen Bereich, in den Ländern und im Bund. Dabei sind auch die Vertretungskörperschaften der Städte, Gemeinden und Kreise demokratisch legitimiert, Gesamtverantwortung für ihr Gebiet zu tragen. Unbeschadet der grundsätzlichen organisatorischen Zuordnung des kommunalen Bereichs zu den Ländern hat er auch einen politisch wie rechtlich bundesstaatlichen Bezug. Dabei wird die bisherige föderative Struktur des Bundes in bezug auf den kommunalen Bereich als entwicklungsfähig und verbesserungsbedürftig angesehen.

4.2 Die Beteiligung an der Planung

Von diesen Ausgangspositionen aus haben die kommunalen Spitzenverbände vorgeschlagen, daß der kommunale Bereich an der staatlichen Planung angemessen beteiligt wird. Diese kommunale Mitwirkung soll durch die kommunalen Spitzenverbände erfolgen. Für die Beteiligung an der Planung wird im einzelnen gewünscht: Gleichrangigkeit der Beteiligung an einer gesetzlich zu regelnden gemeinschaftlichen Planung mit Bund und Ländern, verfassungsrechtliche Garantie dieser Beteiligung an der gemeinschaftlichen Planung sowie Beschränkung der gemeinschaftlichen Planung auf die Erarbeitung von Rahmenplänen, wobei die Ausfüllung und Anpassung an die örtlichen Gegebenheiten den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Rahmen ihrer Zuständigkeit in eigener Verantwortung überlassen bleibt. Hieraus ergibt sich das weitere Verlangen nach einer Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an bestehenden und künftig einzurichtenden besonderen Planungsgremien.

Zur Begründung dieses Vorschlags wurde ausgeführt: Die zunehmende Intensivierung und Verdichtung der Planung führe zur Einengung kommunaler Initiative und Gestaltungsfreiheit und bedrohe die Selbstverwaltung in ihrer Substanz. Diese brauche deshalb die notwendigen Freiräume in der Planung und angemessene Beteiligung bei der Erarbeitung planerischer Zielvorstellungen im staatlichen Bereich. Deshalb seien vor allem notwendig kommunale Mitspracherechte bei der Aufstellung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und bei der Erstellung staatlicher Struktur- und Investitionspro-

gramme, insbesondere auf den Gebieten der Städtebauförderung, der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse, der Wohnungsbauförderung und der Wirtschaftsförderung. Die geforderte verfassungsrechtliche Festschreibung der kommunalen Planungsbeteiligung werde auch unterstützt durch die schon bestehenden zahlreichen Mitwirkungsmöglichkeiten kommunaler Repräsentanten in staatlichen Planungsgremien.

4.3 Die Beteiligung an der Gesetzgebung

Für die Gesetzgebung des Bundes haben die kommunalen Spitzenverbände ein qualifiziertes Anhörungsrecht angeregt, das im Grundgesetz und in den Geschäftsordnungen verankert werden soll. Nach der vorgeschlagenen Ergänzung zu Artikel 28 Abs. 2 GG wirken die kommunalen Spitzenverbände an dem Erlaß von Rechtsvorschriften, die den Wirkungskreis der kommunalen Gebietskörperschaften berühren, mit (Deutscher Städtetag und Deutscher Landkreistag). Nach dem Formulierungsvorschlag des Deutschen Städte- und Gemeindebundes sind die kommunalen Spitzenverbände hierbei zu hören. Zusätzlich haben die kommunalen Spitzenverbände entsprechende Formulierungsvorschläge für die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, des Bundesrates, des Vermittlungsausschusses, der Bundesregierung und für die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien übermittelt.

Dieses Verlangen wurde vor allem damit begründet, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände durch die Ausführung der Bundesgesetze die politische Zielsetzung des Bundes verwirklichten. Außerdem seien ihre Erfahrungen der Verwaltungspraxis und der Gesetzesdurchführung für den Gesetzgeber im Hinblick auf die Abfassung und Kontrolle der Gesetze von erheblicher Bedeutung. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund forderte darüber hinaus die Mitwirkung kommunaler Vertreter im Bundesrat. Nach den vorgelegten Änderungsvorschlägen zu Artikel 51 GG sollen dem Bundesrat auch drei kommunale Mitglieder angehören, die — nebst ihren Vertretern — auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene durch die Ländervertreter im Bundesrat gewählt und abberufen werden und nur ein Antragsrecht, jedoch kein Stimmrecht haben sollen. Dies wurde ebenfalls damit begründet, daß auf Grund des Vollzuges der Bundesgesetze durch die Gemeinden eine Rückkoppelung zwischen kommunalem Bereich und dem Bund auch im Bundesrat notwendig sei.

5 Kommunale Repräsentation im Bundesrat?

5.1 Bund und Länder als staatliche Gewalten

Die Kommission hat sich gegen eine Mitgliedschaft von kommunalen Vertretern mit beratender Stimme im Bundesrat ausgesprochen. Maßgebend hierfür waren vor allem folgende Erwägungen: Die bundesstaatliche Ordnung verwirklicht sich nach dem Grundgesetz auf der Verfassungsebene nur in der Existenz staatlicher Gewalten des Bundes und der Länder; nichtstaatliche oder staatseingegliederte Institutionen wie die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften besitzen allenfalls gewährleistete Autonomiebereiche. In dieser Abschichtung der staatlichen Ebene von Bund und Ländern auf der einen Seite gegenüber nichtstaatlichen Korporationen auf der anderen Seite drückt sich ein Wesensbestandteil des Bundesstaates aus. Die Idee einer sogenannten Vollföderalisierung, die nicht nur die staatlichen, sondern auch die kommunalen Ebenen umfassen würde, würde die bundessstaatliche Ordnung substantiell umgestalten. Eine Mitgliedschaft von Vertretern der kommunalen Selbstverwaltung im Staatsorgan Bundesrat würde die notwendige Differenzierung zwischen dem staatlichen und dem nichtstaatlichen Bereich verwischen, dem Bundesrat einen anderen Charakter geben und seine Struktur qualitativ verändern. Diese Entwicklung würde fortgesetzt, wenn, was zu erwarten wäre, neben dem kommunalen Bereich auch andere Selbstverwaltungsträger wie etwa Kirchen, Universitäten und Sozialversicherungsträger ebenfalls beratende Mitgliedschaften im Bundesrat verlangten. Eine Umformung des Verfassungsorgans Bundesrat in ein auch ständisch-korporativ gebildetes Organ wäre schwerlich zu verhindern.

5.2 Verantwortlichkeit der Länder für den kommunalen Bereich

Eine Mitgliedschaft kommunaler Vertreter im Bundesrat würde auch die den Ländern zustehende und von ihnen beanspruchte Verantwortung für den kommunalen Bereich gefährden. Grundsätzlich ist es Sache der Länder, die Belange und Interessen ihrer Städte, Gemeinden und Kreise im bundesstaatlichen Raum wahrzunehmen. Diese Mittlerfunktion würde erheblichen Belastungen ausgesetzt werden, wenn die kommunale Selbstverwaltung von Verfassungs wegen im Bundesrat über originäre Artikulationsmöglichkeiten im Bundesstaat verfügte. Die Möglichkeiten zu politischen wie verfassungsrechtlichen Konflikten zwischen Ländern, Kommunen und Bundesrat würden verstärkt. Eine Berücksichtigung dieses Vorschlags stände vor allem mit dem Ziel der Kommission in Widerspruch, die Stellung der Länder in der bundesstaatlichen Ordnung gegenüber dem Bund insgesamt zu stärken. Hierzu gehören auch ihre Verantwortlichkeit und Zuständigkeit für den kommunalen Bereich.

5.3 Ablehnung auch der Mitgliedschaft mit beratender Stimme

Die Tatsache, daß nach dem Vorschlag die kommunalen Mitglieder nur ein Antrags- und Beratungsrecht, jedoch kein Stimmrecht bekommen sollen, hat an dem ablehnenden Votum der Kommission nichts geändert. Die Teilnahme an der Beratung mit der Möglichkeit, dadurch den Prozeß der Willensbildung und Entscheidungsfindung zu beeinflussen, ist häufig von größerer politischer Bedeutung als die Berechtigung, an der Abstimmung teilzunehmen. Hinzu

kommt, daß die kommunalen Vertreter im Bundesrat nicht nur Sachverständige für Fragen der Selbstverwaltung wären, sondern daß sich ihre Mitgliedschaft auf die gesamte Zuständigkeit des Bundesrates erstreckte und grundsätzlich nicht von vornherein an den Ablauf einer Wahlperiode gebunden wäre. Soweit in bestimmten Fällen ein Bedürfnis nach sachkundiger Beratung der politischen Entscheidungsorgane durch kommunale Vertreter oder Verbände besteht, kann dem ohne eine solche Mitgliedschaft Rechnung getragen werden; die Heranziehung von Beratern für die Entscheidungsfindung zu bestimmten Fragen liegt stets im Ermessen des Entscheidungsträgers. Hierfür bieten sich gegebenenfalls Regelungen auf der Ebene der einfachen Gesetzgebung und der Geschäftsordnung an, nicht aber auf verfassungsrechtlicher Grundlage.

5.4 Wahlverfahren und Repräsentationsprobleme

Eine Mitgliedschaft kommunaler Vertreter im Bundesrat würde schließlich auch Schwierigkeiten hinsichtlich des Wahlverfahrens sowie der geographischen und parteipolitischen Repräsentation aufwerfen. Zwangsläufig hätte dies auch Rückwirkungen auf die kommunalen Spitzenverbände dergestalt, daß sie ihre personelle Profilierung stärker unter allgemein parteipolitischen als unter den von der Sache her gebotenen kommunalpolitischen Gesichtspunkten betreiben würden. Ob diese Auswirkungen dem Auftrag und der Struktur der kommunalen Spitzenverbände sowie ihrem Selbstverständnis als sachlicher Wahrer der kommunalen Belange förderlich wären, dürfte fraglich sein. Schließlich wurde in der Kommission bezweifelt, ob die kommunalen Spitzenverbände für eine solche Wahl zum Verfassungsorgan Bundesrat ausreichend legitimiert seien. Zwar verkennt auch die Kommission nicht, daß mit der Wahrnehmung allgemeiner öffentlicher Interessen durch die kommunalen Spitzenverbände diese anders zu betrachten sind als andere Verbandsbildungen im staatlichen und gesellschaftlichen Bereich. Gleichwohl besitzen sie als vorwiegend freiwillige Zusammenschlüsse privaten Rechts keine ausreichende demokratische Legitimation für Wahlen oder Delegierungen zu einem Verfassungsorgan des Bundes. Diese könnten allenfalls durch die Gemeinden und Gemeindeverbände selbst erfolgen, wobei die Schwierigkeiten des Wahlverfahrens erheblich wären.

Bei ihrem ablehnenden Votum gegenüber einer kommunalen Mitwirkung im Bundesrat hat die Kommission nicht verkannt, daß dem deutschen Verfassungsrecht eine solche Mitgliedschaft kommunaler Vertreter in staatlichen Verfassungsorganen nicht völlig fremd ist, wie die Erste Kammer nach der preußischen Verfassung von 1850 und der Staatsrat nach der preußischen Verfassung von 1920 sowie der Reichsrat der Weimarer Republik gezeigt haben. Hierbei standen indes nicht die Idee einer „Vollföderalisierung", sondern politische Erwägungen im Vordergrund, die sich auf die Errichtung eines Gegengewichts gegen die „Parlamentsherrschaft" und auf die Ausbalancierung der Hegemonialstellung Preußens im Reich erstreckten.

5.5 Keine Gemeindekammern

Auch den gelegentlich vorgetragenen Vorschlag, Gemeindekammern auf Bundes- oder Landesebene einzurichten, denen die Vertretung der gemeinsamen kommunalen Interessen obläge, hat die Kommission nicht aufgegriffen, da derartige Einrichtungen die Verfahren der politischen Willensbildung und Gesetzgebung unnötig erschweren würden. Von den kommunalen Spitzenverbänden wurden solche Vorschläge auch nicht vorgetragen.

6 Anhörungsrechte der kommunalen Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren

6.1 Bestehende Regelungen

Schwerpunkt der kommunalen Forderungen ist die Institutionalisierung eines Anhörungsrechts im Gesetzgebungsverfahren, wie es modellhaft in Artikel 71 Abs. 4 der Verfassung Baden-Württembergs, im Kommunalverfassungsrecht von Rheinland-Pfalz und nunmehr auch in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) verwirklicht ist. Nach § 73 Abs. 3 a GO-BT soll den auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden vor Beschlußfassung im Ausschuß Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden, wenn der Ausschuß einen ihm überwiesenen Gegenstand berät, durch den wesentliche Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt werden. Dies gilt insbesondere bei Entwürfen von Gesetzen, die ganz oder teilweise von den Gemeinden und Gemeindeverbänden auszuführen sind, deren öffentliche Finanzen unmittelbar betreffen oder auf ihre Verwaltungsorganisation einwirken. Von dieser Anhörung kann abgesehen werden, wenn aus der Begründung der Regierungsvorlagen die Auffassungen der kommunalen Spitzenverbände ersichtlich sind. Nach der geänderten Fassung des § 74 Abs. 2 GO-BT sollen die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände und die dargelegten Ansichten in Informationssitzungen in ihren wesentlichen Punkten im Ausschußbericht wiedergegeben werden.

6.2 Institutionalisierung eines Anhörungsrechts

Die Kommission spricht sich für ein Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren aus. In der während der Beratungen der Kommission erfolgten entsprechenden Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages sowie der Einführung eines § 23 a in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien Besonderer Teil (GGO II) bezüglich der Unterrichtung der kommunalen Spitzenverbände über Gesetzentwürfe der Bundesregierung sieht sie sich in ihren Überlegungen bestätigt. Für ihre Empfehlung, den kommunalen Spitzenverbänden im Gesetzgebungsverfahren ein Anhörungsrecht zu gewähren, sprachen vor allem folgende Überlegungen:

Da die Verwaltungsgesetze des Bundes überwiegend auf der kommunalen Ebene ausgeführt werden, ist es sachdienlich, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände über die kommunalen Spitzenverbände in der Lage sind, ihre Erfahrungen bei der Gesetzesdurchführung dem Gesetzgeber frühzeitig und einheitlich zur Kenntnis zu bringen. Angesichts der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung im politischen und administrativen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland und der demokratischen Legitimation der Gemeinden und Gemeindeverbände (Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG) ist deren Anhörung durch ihre Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren bei sie betreffenden Gesetzen sinnvoll. Die Rückkoppelung zwischen der kommunalen Ebene und dem Bundesgesetzgeber sollte nicht nur auf dem Wege der Vertretung kommunalpolitischer Belange durch die Länder im Bundesrat oder über kommunalpolitisch erfahrene Abgeordnete im Parlament oder auf informellem Wege erfolgen; vielmehr erscheint ein rechtlich festgelegtes Verfahren für eine zentrale Anhörung sinnvoll. Nur ein solches Verfahren berücksichtigt die von den kommunalen Spitzenverbänden vertretenen allgemeinen Belange angemessen. Eine so ausgestaltete Anhörung liegt auch im Interesse des Gesetzgebers, da er auf diese Weise eine breite Grundlage für seine jeweiligen gesetzespolitischen Vorhaben gewinnen und sich auch auf eine zusätzliche Vorklärung der Bedürfnisse und Interessen abstützen kann. Auch wenn sich die kommunalen Spitzenverbände als Institutionen von nicht unerheblichem Einfluß stets ausreichend Gehör bei den an der Gesetzgebung beteiligten Organen verschafft haben, hielt die Kommission ein institutionalisiertes Anhörungsverfahren für angebracht.

6.3 Der Zeitpunkt der Beteiligung

Als besonderes Problem beim Anhörungsverfahren hat die Kommission die Frage erachtet, zu welchem Zeitpunkt die Verbände — ohne einer rechtzeitigen Zuleitung an die Abgeordneten vorzugreifen — von Gesetzentwürfen der Bundesregierung unterrichtet werden sollen. Einserseits besteht nämlich das Interesse einer frühzeitigen Einschaltung von Verbandsvertretern, auch um Einwänden rechtzeitig begegnen zu können. Andererseits haben die Abgeordneten ein spezifisches Interesse an einer raschen Übersendung, weil sie in ihrer politischen Tätigkeit auf solche Entwürfe angesprochen werden. Die Bundesregierung schließlich darf nicht den Eindruck erwecken, daß Referentenentwürfe unabänderliche Entscheidungen enthielten, durch die sie bereits festgelegt sei. Angesichts der aufgezeigten Interessenlage hielt die Kommission die in § 23 a GGO II getroffene Regelung für angemessen.

6.4 Das Vernehmlassungsverfahren der Schweiz

In der Kommission wurde zur Ausgestaltung des Anhörungsverfahrens auch das Vernehmlassungsverfahren nach Schweizer Muster erörtert, in dem die Stellungnahmen der Verbände dem Regierungsentwurf des Gesetzes beigefügt werden. Ein solches Verfahren hat zur Folge, daß ein Verband eine von ihm herausgegebene Verlautbarung auch gegen sich gelten lassen muß. Die Kommission hat jedoch von der Übernahme dieser Praxis abgesehen, um die Begleittexte zu Gesetzentwürfen durch Äußerungen oft zahlreicher Verbände, vor allem des wirtschaftlichen Bereichs, nicht ungebührlich anwachsen zu lassen.

6.5 Verankerung in den Geschäftsordnungen

Die Kommission hat sich dafür ausgesprochen, die Anhörungsrechte in den Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane vorzusehen. Eine Verankerung in der Verfassung empfiehlt sie nicht, da die Rechtsstellung des kommunalen Bereichs im Grundgesetz ausreichend abgesichert ist. Zudem ist die Gefahr nicht auszuschließen, daß auch andere Korporationen ähnliche Forderungen erheben würden.

Die Konkretisierung in einem einfachen Gesetz scheidet aus. Zum einen hat der Bund keine Gesetzgebungskompetenz im Kommunalrecht; zum anderen wird mit dem Anhörungsrecht ein verfahrensrechtlicher Aspekt geregelt, der als materielles Verfassungsrecht in den Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane zu regeln ist. Auch von der Sache her ist der richtige Ort, wie die bestehenden Regelungen zeigen, nicht die Verfassung, die dadurch nur überlastet würde, sondern die Geschäftsordnung der Verfassungsorgane.

6.6 Die besondere Situation beim Bundesrat

Die Kommission empfahl, das Anhörungsrecht auch in der Geschäftsordnung des Bundesrates zu verankern, obschon der Bundesrat jüngst einen solchen Vorschlag abgelehnt hat. Die Empfehlung der Kommission bezieht sich allerdings nur auf Gesetzesvorlagen des Bundesrates; denn nur bei diesen ist eine Anhörung noch erforderlich. Bei Gesetzentwürfen der Bundesregierung oder aus der Mitte des Bundestages ist die Anhörung bereits durch die Geschäftsordnungen dieser Verfassungsorgane sichergestellt. Die Kommission hielt eine Institutionalisierung in der Geschäftsordnung des Bundesrates entgegen der Auffassung des Bundesrates, der die Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften durch die Länder für hinreichend gewahrt erachtet, aus den oben unter 6.2 dargelegten Gründen für sachdienlich. Für den Vermittlungsausschuß muß eine Anhörung allerdings ausscheiden. Das Verfahren vor diesem Ausschuß setzt erst ein, wenn der Gesetzesbeschluß bereits gefaßt ist, es muß deshalb mit besonderer Beschleunigung abgewickelt werden. Vor allem aber muß das Verfahren in besonderem Maße kompromißoffen gehalten werden. Eine Beteiligung über die verfassungsgesetzlich vorgesehene Zusammensetzung hinaus ist aus beiderlei Sicht für die Funktion des Vermittlungsausschusses abträglich.

7 Institutionalisierung eines Beteiligungsrechts der kommunalen Spitzenverbände bei der gemeinsamen Rahmenplanung und der Investitionsfinanzierung

7.1 Das Beteiligungsverlangen der kommunalen Spitzenverbände

Die Kommission hatte sich in ihrem Zwischenbericht bei ihren Vorschlägen zu einer gemeinsamen Rahmenplanung von Bund und Ländern vorbehalten, die Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an dieser Planung zu prüfen. Grundlage dieses Vorbehalts war die Erkenntnis, daß die zunehmende Intensivierung der Planung und der wachsende Einfluß der Planungsgremien von Bund und Ländern die Eigenständigkeit des gemeindlichen Bereichs gefährden. Je mehr die Gemeinden und Gemeindeverbände in überörtliche Planungen eingebunden werden, um so stärker wird ihre Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit beeinträchtigt. Der dadurch bedingte Substanz- und Attraktivitätsverlust der kommunalen Selbstverwaltung kann nur (teilweise) ausgeglichen werden, wenn kommunale Zielvorstellungen und Konzeptionen in die überregionale Planung eingebracht und auch durchgesetzt werden können. Auch nach der Neufassung der Vorschläge für die gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung (siehe Kapitel 11 „Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung") ist die Kommission von der Notwendigkeit einer angemessenen und rechtzeitigen Beteiligung kommunaler Instanzen an staatlichen Verfahren der Planung überzeugt. Sie sieht auch keine Bedenken im Hinblick auf die rechtliche Zulässigkeit. Es geht der Kommission darum, die bereits bestehenden kommunalen Beteiligungsformen bei staatlichen Fachplanungen auf die gemeinsame Rahmenplanung zu erweitern, sofern kommunale Belange berührt werden. Deshalb muß eine kommunale Mitsprache bei Planungsentscheidungen in allen Bereichen vorgesehen werden, in denen die kommunale Selbstverwaltung substantiell berührt ist.

7.2 Verankerung in den Planungsausführungsgesetzen

Von einer Empfehlung zur verfassungsrechtlichen Verankerung kommunaler Mitwirkung an Planungen nimmt die Kommission Abstand. Maßgebend hierfür ist neben der Absicht, die Entwicklung der notwendigen Planungsformen und -instrumente so wenig wie möglich durch Verfassungsnormen zu präjudizieren, vor allem der Gesichtspunkt, daß die kommunale Selbstverwaltung keine eigenständige staatliche Ebene ist, sondern in das staatliche Gefüge der Länder gehört. Wegen dieser Einordnung des kommunalen Bereichs in die Kompetenz der Länder verbietet sich eine gleichberechtigte und grundgesetzlich gesicherte Beteiligung an staatlichen Planungsverfahren. Die Kommission sieht deshalb die Planungsausführungsgesetze zu dem von ihr empfohlenen Artikel 28 a (neu) als den richtigen Ort für die Regelung dieser Planungsbeteiligung im einzelnen an.

7.3 Die Beteiligungsgrade

Wie diese Beteiligung aussehen soll, bedarf noch eingehender Überlegung anhand der jeweils anstehenden Planung. Auf keinen Fall darf nach Ansicht der Kommission die Planung so aussehen, daß sie im wesentlichen oben dekretiert und unten nur vollzogen wird. Der Grag der Beteiligung muß ansteigen, je stärker die Verbindlichkeit der Planung ist. Keinesfalls darf die Beteiligung jedoch so weit gehen, daß den kommunalen Spitzenverbänden ein Vetorecht eingeräumt wird. Andererseits muß in jedem Falle ein Anhörungsverfahren zur Pflicht gemacht werden. Inwieweit dessen Ergebnis verbindlich oder unverbindlich sein soll, kann allgemein nicht entschieden werden. Eine Differenzierung könnte z. B. im Grad der Betroffenheit der Selbstverwaltungsbelange liegen. Eine Festlegung muß grundsätzlich auch davon ausgehen, daß die staatlichen Planungen Rahmenplanungen sind, die die Ausfüllung und Anpassung an die örtlichen Gegebenheiten in der kommunalen Eigenverantwortung lassen sollen. Weitere Empfehlungen hierzu vermochte die Kommission nicht zu geben, da dies Sache der Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 28 a (neu) ist.

Liste der Kommissionsdrucksachen zu Kapitel 13 „Zur Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung"

024	24. 1. 1972	Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Hinblick auf ihre Beteiligung an gemeinschaftlichen Planungen von Bund und Ländern	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
060	16. 8. 1973	Forderungen der Gemeinden zum Standort des kommunalen Bereichs nach dem Grundgesetz	Deutscher Städte- und Gemeindebund
061	16. 8. 1973	Forderungen der Städte und Kreise zum Standort des kommunalen Bereichs nach dem Grundgesetz	Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag
072	8. 11. 1973	Beschluß der Kommunalrechtlichen Arbeitsgemeinschaft des 49. Deutschen Juristentages 1972	Sekretariat

085	18. 2. 1974	Zur Reform der Finanzverfassung	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
090	4. 3. 1974	Überlegungen zur Stellung der Gemeinden und Kreise in der Finanzverfassung	Direktor Leidinger
107	20. 8. 1974	Das kommunale Finanzwesen im Grundgesetz unter besonderer Berücksichtigung der Verantwortung der Länder	Prof. Dr. Rietdorf
114	28. 10. 1974	Gesichtspunkte zu Anregungen der kommunalen Spitzenverbände zur Finanzverfassung der Gebietskörperschaften	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
125	9. 1. 1975	Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung	Prof. Dr. Stern

Kapitel 14

Internationale Beziehungen

1 Problemstellung und Ergebnis

Bei dem Bemühen, das Grundgesetz — unter Wahrung seiner Grundprinzipien — den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Erfordernissen anzupassen, hatte die Kommission auch diejenigen Bestimmungen des Grundgesetzes einer kritischen Würdigung zu unterziehen, deren Funktion es ist, die Verbindung herzustellen zwischen der internationalen und der nationalen Rechtsordnung, zwischen dem Völkerrecht und dem innerstaatlichen Recht der Bundesrepublik. Die Veränderungen, die seit 1949 im internationalen Bereich stattgefunden haben, sind außerordentlich bedeutsam gewesen. Der Prozeß der europäischen Integration und auch die trotz aller Schwierigkeiten zunehmende Interdependenz in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen dürften dies hinreichend belegen. Für diese sich auch in Zukunft fortsetzende Entwicklung sollte das Grundgesetz möglichst gut gerüstet sein.

Die Kommission beschäftigte sich deshalb mit den Artikeln 24, 25, 32 und 59 GG. [1]). Der Wortlaut jeder einzelnen dieser Bestimmungen hat in der Vergangenheit gewisse Schwierigkeiten gemacht, weil er der Praxis oder den internationalen Gewohnheiten nicht oder doch nicht ganz gerecht wurde. Die Kommission hielt trotzdem eine Änderung der Artikel 25 und 59 GG nicht für erforderlich. In beiden Fällen hat die Praxis die Streitfragen in einer vernünftigen und mit dem gegenwärtigen Wortlaut vereinbaren Weise gelöst. Änderungen schlägt sie dagegen vor bezüglich Artikel 24 Abs. 1 GG und der Absätze 1 und 3 von Artikel 32 GG. Im Fall des Artikels 24 GG hielt die Kommission es für erforderlich, unter föderativen Gesichtspunkten eine Korrektur anzubringen. Im Fall des Artikels 32 GG galt es nach ihrer Auffassung, die Grundzüge des Lindauer

---

1) Die Kommission befaßte sich außerdem mit dem Vorschlag, Artikel 104a GG durch einen Absatz zu ergänzen, der die Verteilung der Folgekosten der europäischen Integration im Verhältnis zwischen Bund und Ländern neu regelt (siehe hierzu Kapitel 12 „Finanzverfassung" Abschnitt 1.4.2). Beratungsgegenstand war weiterhin der Gedanke, Abschnitt VIII des Grundgesetzes durch eine Vorschrift (Artikel 90a [neu]) zu ergänzen, die die Ausführung von Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Organisation ausdrücklich regelt (siehe hierzu Kapitel 10 „Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung" Abschnitt 2).

Abkommens in den Text der Verfassung aufzunehmen.

Artikel 24 Abs. 1 GG soll nach ihrer Vorstellung wie folgt lauten:

„Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen, solche der Länder jedoch nur durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates."

Artikel 32 GG soll nach dem Vorschlag der Kommission den folgenden Wortlaut erhalten:

„(1) Die Pflege der auswärtigen Beziehungen ist Sache des Bundes.

(2) Vor dem Abschlusse eines Vertrages, der die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, ist das Land rechtzeitig zu hören.

(3) Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können auch sie mit Zustimmung der Bundesregierung völkerrechtliche Verträge abschließen. Schließt der Bund solche Verträge ab, so hat er vor dem Abschluß die Zustimmung der Länder einzuholen; dies gilt nicht, wenn nur ein für den Vertragszweck unwesentlicher Teil des Vertrages in die Zuständigkeit der Länder fällt. Die Länder treffen die zur Durchführung dieser Verträge erforderlichen Maßnahmen."

2 Artikel 24 GG

Die Kommission hat ausschließlich Absatz 1 von Artikel 24 GG zum Gegenstand ihrer Erörterung gemacht. Die Beratungen konzentrierten sich auf drei Fragen:

— Bringt die Formulierung des Artikels 24 Abs. 1 GG den mit ihm verfolgten Gedanken mit hinreichender Klarheit zum Ausdruck? (Formulierungsfrage)

— Welcher Rang kommt den von zwischenstaatlichen Einrichtungen, insbesondere den Europäischen Gemeinschaften erlassenen Rechtsnormen im Verhältnis zum innerstaatlichen Recht zu? (Rangfrage)

— Soll der Beitritt des Bundes zu einer zwischenstaatlichen Einrichtung mit Rechtsetzungsbefugnissen — in Abweichung von der gegenwärtigen Rechtslage — nur aufgrund eines verfassungsändernden Gesetzes oder nur mit Zustimmung des Bundesrates (oder der Länder) erfolgen dürfen? (Zustimmungsfrage)

2.1 Zur Formulierungsfrage

Der Wortlaut von Artikel 24 Abs. 1 GG ist in doppelter Hinsicht etwas mißverständlich: Einmal wird eine zwischenstaatliche Einrichtung nicht unmittelbar „durch Gesetz", sondern durch den Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages geschaffen, der entweder durch ein Gesetz gebilligt oder aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung ermöglicht wird. Das gleiche gilt entsprechend für den Beitritt zu einer zwischenstaatlichen Einrichtung. Zum anderen erweckt Artikel 24 Abs. 1 GG den Eindruck, zwischenstaatliche Einrichtungen könnten nur diejenigen Hoheitsrechte besitzen, die ihnen von den vertragschließenden Staaten übertragen werden. Zwischenstaatliche Einrichtungen können aber auch originäre Befugnisse haben. Trotz dieser „Unsauberkeiten" des gegenwärtigen Textes hat die Kommission im Ergebnis von einem Änderungsvorschlag abgesehen, weil Unzulänglichkeiten oder unzumutbare Beschränkungen in der praktischen Handhabung nicht festgestellt wurden.

2.2 Zur Rangfrage

Artikel 24 Abs. 1 GG läßt die Frage offen, in welchem Verhältnis das Recht der zwischenstaatlichen Einrichtungen und insbesondere die Rechtsakte, die von diesen Einrichtungen erlassen werden, zum innerstaatlichen Recht stehen. Von besonderer praktischer Bedeutung ist diese Frage im Hinblick auf das sogenannte sekundäre europäische Gemeinschaftsrecht.

Die Rangfrage ist selbst für diesen Bereich bis heute nicht völlig außer Streit. Zwar tendieren die Gerichte einschließlich des Bundesverfassungsgerichtes und auch die maßgebliche Auffassung in der Literatur dahin, das europäische Gemeinschaftsrecht als eine selbständige Rechtsordnung anzusehen, die durch nachträgliche widersprechende Rechtsetzung der Bundesrepublik nicht beeinträchtigt werden darf und auch nicht beeinträchtigt werden kann. Das Auslegungsprinzip vom Vorrang des späteren Rechts findet somit im Verhältnis von europäischem Gemeinschaftsrecht und innerstaatlichem Recht grundsätzlich keine Anwendung, da es sich um Recht unterschiedlicher Qualität handelt. Dieser sich in der Praxis fast aller Mitgliedstaaten allmählich durchsetzenden Auffassung, die auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Rangfrage entspricht, ist das Bundesverfassungsgericht allerdings in seinem Beschluß vom 29. Mai 1974 (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 37, 271) insoweit nicht gefolgt, als das Verhältnis von Gemeinschaftsrecht und Grundrechtsnormen des deutschen Verfassungsrechtes in Frage steht. Insoweit geht das Bundesverfassungsgericht im Kollisionsfall jedenfalls für die Gegenwart — solange nämlich das Gemeinschaftsrecht noch keinen von einem Parlament beschlossenen tatsächlich geltenden Grundrechtskatalog kennt — von dem Vorrang des eigenen Verfassungsrechtes aus.

Die Kommission war der Auffassung, daß aus Sinn und Zweck des Artikels 24 Abs. 1 GG der Vorrang des europäischen Gemeinschaftsrechtes generell folgt, also sowohl gegenüber dem gesamten einfachen innerstaatlichen Gesetzesrecht wie auch gegenüber dem Verfassungsrecht.

In der Kommission bestand allerdings Übereinstimmung dahin, daß die Unantastbarkeits-Klausel des Artikels 79 Abs. 3 GG auch für das europäische Gemeinschaftsrecht eine unüberwindbare Schranke darstellt. Dies folgt daraus, daß der Schutzbereich des Artikels 79 Abs. 3 GG die unsere Verfassung tra-

genden Grundprinzipien umfaßt. Wenn das Grundgesetz seine wesentlichen Prinzipien nicht antasten läßt, so darf auch eine zwischenstaatliche Einrichtung nicht dazu ermächtigt werden. In diesem, aber auch nur in diesem Umfang kann die Kommission der Auffassung von dem Vorrang der verfassungsrechtlichen Grundrechtsgewährleistung zustimmen. Wegen der weitgehend theoretischen Bedeutung dieses Problems konnte die Kommission sich nicht entschließen, den Vorrang des europäischen Gemeinschaftsrechts inhaltlich und umfangmäßig zu begrenzen. Sie war der Auffassung, daß man die Entwicklung der Rechtsprechung überlassen könne. Langfristig soll man allerdings eine von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften getragene Initiative zugunsten der verfassungsrechtlichen Verankerung des Vorrangs von europäischem Gemeinschaftsrecht anstreben.

Offen blieb die Frage, ob nach geltendem deutschen Verfassungsrecht der Europäische Gerichtshof oder das Bundesverfassungsgericht bindend über den Vorrang bzw. die Kollision von Gemeinschaftsrecht und innerstaatlichem Recht entscheidet. Während nach der einen Auffassung den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für den innerstaatlichen Bereich in dieser Frage keine Normqualität, sondern nur die Bedeutung einer Rechtsmeinung zukommt, da die Kollisionsfrage kein Problem ist, über das der Europäische Gerichtshof zu befinden hat, ist nach der anderen Auffassung die Meinung des Europäischen Gerichtshofs in dieser Frage maßgebend. Das Problem hat bislang zu keinen praktischen Differenzen geführt.

2.3 Zur Zustimmungsfrage

Der Bund kann nach Artikel 24 Abs. 1 GG durch einfaches Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen. Diese zwischenstaatlichen Einrichtungen setzen ihrerseits Rechtsakte, für die sie, wie die Erfahrung mit den Europäischen Gemeinschaften zeigt, Vorrang vor dem jeweiligen nationalen Recht beanspruchen. Nimmt man hinzu, daß der Wortlaut des Artikels 24 Abs. 1 GG von Praxis und Theorie fast einhellig dahin verstanden wird, daß der Bund — auch hier allerdings unter Beachtung der äußersten Grenze des Artikels 79 Abs. 3 GG — durch einfaches Gesetz nicht nur Bundes-, sondern auch Länderkompetenzen übertragen kann, so ist kaum verwunderlich, daß in der Kommission der Vorschlag einer Eingrenzung der hier dem Bund eröffneten Dispositionsfreiheit mit dem Ziel eines möglichst effektiven Schutzes der föderativen Struktur der Bundesrepublik gemacht wurde.

Eine derartige Eingrenzung läßt sich in dreifach abgestufter Weise vorstellen: Die am härtesten in den gegenwärtigen Rechtszustand eingreifende Veränderung wäre die, daß man für die Verabschiedung von Gesetzen nach Artikel 24 Abs. 1 GG die verfassungsändernde Mehrheit des Artikels 79 Abs. 2 GG verlangt, das Zustandekommen eines solchen Gesetzes also von der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates abhängig macht. Die nächste, die Dispositionsfreiheit des Bundes bzw. der Mehrheit im Bundestag etwas weniger hart eingrenzende Alternative bestünde darin, Gesetze nach Artikel 24 Abs. 1 GG ausnahmslos zu zustimmungsbedürftigen Gesetzen zu machen. Die dritte — schwächste — Alternative wäre schließlich die, das Zustandekommen eines Gesetzes nach Artikel 24 Abs. 1 GG jedenfalls in den Fällen von der Zustimmung des Bundesrates abhängig zu machen, in denen Hoheitsrechte der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen werden sollen.

Alle drei möglichen Alternativen waren Gegenstand der Diskussion in der Kommission. Ausgangspunkt dieser Diskussion war außerdem die Überzeugung, daß — unbeschadet der Grenzen des Artikels 79 Abs. 3 GG — die gegenwärtige Rechtslage es in der Tat dem Bund erlaube, durch einfaches, nicht zustimmungsbedürftiges Gesetz auch Zuständigkeiten der Länder zu übertragen. Eine Korrektur dieses Rechtszustandes wurde vor allem mit dem Argument gefordert, die verfassungsrechtliche Verankerung eines verstärkten Mitwirkungsrechtes der Länder bei Eingriffen in die föderative Struktur der Bundesrepublik sei nicht nur systemgerecht, sie sei im Interesse der Erhaltung eines gesunden Föderalismus in der Bundesrepublik auch sachlich erforderlich. Selbst wenn man im Falle des Artikels 24 Abs. 1 GG weiterhin im Ergebnis eine „Verfassungsänderung" durch einfaches Gesetz zulassen wolle, um Fortschritte insbesondere im europäischen Integrationsprozeß nicht unnötig zu erschweren, so sei doch nicht einsichtig, daß den Ländern nicht zumindest dann ein Mitspracherecht eingeräumt werde, wenn ihre Zuständigkeiten übertragen würden.

Diesem Standpunkt wurde entgegengehalten, daß das Grundgesetz sich mit Artikel 24 Abs. 1 GG ganz bewußt in doppelter Weise integrations- und delegationsfreundlich habe zeigen wollen. Es habe — trotz des materiell verfassungsändernden Charakters der Gesetze nach Artikel 24 Abs. 1 GG — diese Gesetze sowohl von den Erfordernissen des Artikels 79 Abs. 1 und Abs. 2 GG wie generell von dem Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates dispensiert. Wenn man diese klare Entscheidung des Grundgesetzgebers nunmehr ganz oder teilweise revidieren wolle, so müsse man aber auch die politisch negativen Folgen einer solchen Revision bedenken. Denn jeder Schritt in die angedeutete Richtung erschwere nicht nur tatsächlich die weitere Integration und schmälere damit die außenpolitische Aktionsfähigkeit der Bundesrepublik, er müsse im Ausland auch als Ausdruck abnehmender deutscher Integrationsbereitschaft politisch mißverstanden werden.

Trotz dieser Bedenken hat sich die Kommission entschlossen, einen Änderungsvorschlag zu Artikel 24 Abs. 1 GG in der Form der schwächsten der erörterten Alternativen zu machen. Der Mehrheit erschienen einerseits die vorgetragenen außenpolitischen Bedenken nicht durchgreifend. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, daß die Länder ebenso integrationsfreundlich seien wie der Bund. Auch verfahrensmäßig werde der Übertragungsvorgang nicht wesentlich

erschwert. Andererseits entspreche die vorgeschlagene Änderung einem der übergreifenden Anliegen, die der gesamten Kommissionsarbeit zugrunde lägen: dem Bemühen nämlich, den Substanzverlust der Länder, der die Entwicklung des Föderalismus in der Bundesrepublik seit 1949 kennzeichnet, zumindest aufzuhalten. Diese Entwicklung sei zwar nicht mehr rückgängig zu machen. Der weiteren Aushöhlung der politischen Eigenständigkeit der Länder müsse jedoch in Zukunft energischer entgegengetreten werden. Aus diesem Grunde sei eigentlich für Gesetze nach Artikel 24 Abs. 1 GG, soweit Länderzuständigkeiten zur Disposition stünden, die Zustimmung einer — qualifizierten — Mehrheit der Länderparlamente selbst zu fordern, da die Parlamente von weiteren Zuständigkeitsübertragungen am unmittelbarsten betroffen würden. Da man es letztlich nicht für richtig und auch nicht für zulässig halte, im Grundgesetz die Länderparlamente selbst mit Kompetenzen auszustatten und damit in die interne Organisationsgewalt der Länder einzugreifen, sei jedenfalls das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates zu derartigen Gesetzen in der Verfassung zu verankern, und zwar als das Minimum dessen, was zur Substanzsicherung in diesem Bereich unabdingbar sei.

3 Artikel 25 GG

Die geltende Fassung des Artikels 25 GG hat in der bisherigen Praxis nur in einem Punkt Anlaß zu Meinungsverschiedenheiten gegeben. Nach Artikel 25 Satz 2 GG gehen die in das Bundesrecht inkorporierten allgemeinen Regeln des Völkerrechts — die deutlich zu unterscheiden sind von dem allein der Regelung des Artikels 24 GG unterstellten europäischen Gemeinschaftsrecht — „den Gesetzen vor". Welche Gesetze sind hier gemeint? Theoretisch lassen sich vier Antworten geben:

— Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts stehen über dem einfachen innerstaatlichen Gesetzesrecht, jedoch unter dem (gesamten) Verfassungsrecht;

— die allgemeinen Regeln des Völkerrechts haben Verfassungsrang, stehen jedoch unter dem Vorbehalt eines unantastbaren Verfassungskerns (Artikel 79 Abs. 3 GG);

— die allgemeinen Regeln des Völkerrechts haben Verfassungsrang, ohne an den Vorbehalt eines unantastbaren Verfassungskerns gebunden zu sein;

— die allgemeinen Regeln des Völkerrechts haben Überverfassungsrang.

Die heute in Theorie und Praxis ganz überwiegend vertretene Auffassung macht sich die erste der hier aufgezeigten Alternativen zu eigen. Da diese Auffassung einen vernünftigen Kompromiß zwischen Völkerrechtsfreundlichkeit auf der einen und der Sorge um den Schutz des Grundsatzes des Artikels 79 Abs. 1 GG „keine Verfassungsänderung ohne Verfassungstextänderung" auf der anderen Seite darstellt und auch bisher zu keinen „völkerrechtsfeindlichen" Kollisionen zwischen allgemeinem Völkerrecht und Verfassungsrecht geführt hat, sah die Kommission keine Veranlassung, den Text des Grundgesetzes an dieser Stelle zu ändern. Die allgemeine Überzeugung ging vielmehr dahin, daß man die weitere Entwicklung — wie bei der Entscheidung über die Rangfrage in Artikel 24 Abs. 1 GG — den Gerichten überlassen könne.

4 Artikel 32 GG

Die Kommission hat die Absätze 1 und 3 von Artikel 32 GG zum Gegenstand ihrer Erörterungen gemacht. Nach Auffassung der Kommission bedarf dagegen Artikel 32 Abs. 2 GG, dessen Handhabung in der bisherigen Praxis keinerlei Schwierigkeiten gemacht hat, nicht der Korrektur.

Insgesamt waren es drei Probleme, deren Behandlung den Gang der Erörterung zu Artikel 32 Abs. 1 und 3 GG bestimmte:

— Soll der Begriff der „auswärtigen Staaten" in Artikel 32 Abs. 1 und Abs. 3 GG angesichts der Ausweitung der Völkerrechtssubjekte über den Kreis der Staaten hinaus ersetzt werden durch eine weitere, diese Entwicklung einfangende Formulierung? (Adressatenfrage)

— Soll Artikel 32 Abs. 3, 2. Halbsatz GG ergänzt werden durch das Wort „auch" mit der Folge, daß im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder nunmehr zweifelsfrei „konkurrierend" sowohl die Länder wie der Bund über eine Kompetenz zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge verfügen? (Problem der Abschlußkompetenz)

— Soll Artikel 32 Abs. 3 GG durch einen weiteren Satz ergänzt werden, der von Verfassungs wegen die bisher umstrittene Frage regelt, ob der Bundes- oder die Landesgesetzgeber zur Transformation, d. h. zur Umsetzung derjenigen völkerrechtlichen Verträge berechtigt — und verpflichtet — sind, die im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der Länder vom Bund abgeschlossen werden? (Problem der Transformationskompetenzen)

4.1 Adressatenfrage

In der Kommission bestand Einigkeit dahin, daß die der Realität der internationalen Beziehungen nicht mehr gerecht werdende enge Umschreibung der Adressaten in Artikel 32 Abs. 1 und 3 GG durch eine weitere Formulierung ersetzt werden sollte. Streitig war allein, ob in dem neu formulierten Absatz 1 sehr allgemein von der „Pflege der auswärtigen Beziehungen" oder aber präziser von den „Beziehungen zu anderen Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen" die Rede sein müßte und ob man tatsächlich die Formulierung „mit ausländischen Staaten Verträge abschließen" in Artikel 32 Abs. 3 GG durch die Wendung „völkerrechtliche Verträge abschließen" ersetzen könne. Hinter diesem Streit um die richtige For-

mulierung der allgemein gewünschten Ausweitung stand zunächst die Uneinigkeit über die richtigen Antworten auf folgende drei Fragen: Wie sind Konkordate nach der Neuformulierung zu behandeln? Erlaubt die Neuformulierung die Fortsetzung internationaler Kontakte etwa auf regionaler und auch städtischer Ebene? Erschwert oder verändert eine Neuformulierung die Anknüpfung bzw. Intensivierung der Beziehungen mit der DDR?

Hinsichtlich des Komplexes der innerdeutschen Beziehungen wurde Konsens in der Kommission dahin erzielt, daß die Artikel 32 und 59 GG auf die vertraglichen und sonstigen Beziehungen zur DDR nur mittelbar Anwendung finden und daß deshalb auf diesen Komplex bei der Neufassung des Artikels 32 Abs. 1 GG keine Rücksicht genommen werden muß. Aus diesem Grunde gab der Hinweis auf die Besonderheiten der Beziehungen zur DDR auch nicht den Ausschlag bei der Entscheidung für die eine oder andere Neufassung von Artikel 32 Abs. 1 bzw. Abs. 3 GG.

Gewichtiger war das Argument, eine sehr allgemeine Formulierung wie die „Pflege der auswärtigen Beziehungen" in Artikel 32 Abs. 1 GG lasse es nicht mehr zu, daß auf unterer Ebene direkte Kontakte etwa mit Partnerstädten im Ausland hergestellt werden könnten, wenn der Bund dies nicht jeweils ausdrücklich billige. Im Ergebnis setzte sich jedoch in der Kommission die Auffassung durch, daß selbst ein so allgemeiner Begriff wie „Pflege der auswärtigen Beziehungen" die Auslandskontakte der Regionen und Städte im Normalfall nicht erfasse und deshalb eine Änderung des Artikels 32 Abs. 1 GG insoweit keine Änderung des — sehr begrüßenswerten — gegenwärtigen Rechtszustandes begründe.

Umstritten bleibt dagegen die Frage nach der zukünftigen Behandlung der Konkordate. Während einerseits die Auffassung vertreten wurde, die geltende Formulierung des Artikels 32 Abs. 3 GG sei zutreffend von der Praxis und der herrschenden Meinung in der Theorie dahin interpretiert worden, daß Artikel 32 GG insgesamt nicht auf Konkordate Anwendung finden könne, und daß deshalb sichergestellt werden müsse, daß auch eine Neuformulierung an diesem Rechtszustand nichts ändere, waren andere der Meinung, daß schon die geltende Fassung des Artikels 32 Abs. 3 GG die Nichtanwendung dieser Vorschrift auf Konkordate fraglich erscheinen lasse und jedenfalls kein sachlicher Grund für die Fortsetzung der bisherigen Praxis bestehe. Aus diesem Grunde könne man ohne Bedenken der Ersetzung von „Verträge mit auswärtigen Staaten" durch „völkerrechtliche Verträge" in Artikel 32 Abs. 3 GG zustimmen.

Erst nachdem die Kommission die Überzeugung gewonnen hatte, die vorgeschlagene Neufassung von Artikel 32 Abs. 3 GG präjudiziere nicht die Behandlung der Konkordate in der einen oder anderen Richtung, sondern lasse — wie die geltende Fassung — die heute bestehenden unterschiedlichen Rechtsauffassungen zu, entschloß sie sich, für den allgemeiner formulierten Änderungsvorschlag zu Artikel 32 Abs. 1 GG und für „völkerrechtliche Verträge" in Artikel 32 Abs. 3 GG zu votieren.

4.2 Zum Problem der Abschlußkompetenz

Auf die Frage, wer im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder zuständig ist für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge, läßt Artikel 32 Abs. 3 GG in der geltenden Fassung zwei Auslegungsmöglichkeiten zu. Mit dem jetzigen Wortlaut ist sowohl die Annahme einer ausschließlichen Abschlußkompetenz der Länder wie die einer konkurrierenden Abschlußkompetenz der Länder und des Bundes vereinbar. Welche der beiden möglichen Antworten die richtige ist, ist bis heute zwischen Bund und Ländern streitig, wenn auch in der bisherigen Praxis die Schwierigkeiten durch das sogenannte Lindauer Abkommen vom 14. November 1957 (siehe den Text des Abkommens im Anhang zu diesem Kapitel des Berichts) weitgehend ausgeräumt worden sind. Das Lindauer Abkommen führt in der Praxis zu einer konkurrierenden Zuständigkeit von Bund und Ländern hinsichtlich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge, wobei die Interessen der Länder im Fall eines Vertragsabschlusses durch den Bund aufgrund bestimmter Mitwirkungsrechte gewahrt bleiben.

In der Kommission setzte sich die Auffassung durch, daß trotz des durchaus befriedigend funktionierenden Lindauer Abkommens die Streitfrage im Verfassungstext selbst entschieden werden sollte, und zwar durch eine eindeutige Regelung im Sinne einer konkurrierenden Zuständigkeit von Bund und Ländern. Die andere Möglichkeit, nämlich die Verankerung einer ausschließlichen Abschlußkompetenz der Länder im Bereich ihrer ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit, mußte nach Auffassung der Kommission schon deshalb ausscheiden, weil sie im Ergebnis den Bund in wichtigen Bereichen der internationalen Kooperation — wie etwa im Bereich der Kulturpolitik — weitgehend handlungsunfähig machen würde. Damit aber wäre die Bundesrepublik auf dem internationalen Parkett in wichtigen Bereichen zu weitgehender Immobilität verurteilt, ein Ergebnis, das angesichts der ausgesprochenen Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes seinen Intentionen sicher nicht entsprechen würde und zudem dem außenpolitischen Interesse der Bundesrepublik vor allem im europäischen Raum — aber auch weltweit — abträglich wäre. Es kommt hinzu, daß die vorgeschlagene Entscheidung zugunsten einer konkurrierenden Abschlußkompetenz von Bund und Ländern nach Auffassung der Kommission der Systematik der Verfassung an dieser Stelle entspricht. Denn Artikel 32 Abs. 1 GG stellt — abweichend von Artikel 30 GG — eine Vermutung zugunsten einer generellen Kompetenz des Bundes im Bereich der auswärtigen Beziehungen auf und will diese Vermutung offensichtlich nur ausnahmsweise in Artikel 32 Abs. 3 GG zugunsten einer neben der Bundeskompetenz den Ländern eingeräumten Alternativzuständigkeit — geringfügig, aber sinnvoll — einschränken, nicht aber in das Gegenteil verkehren.

Die Kommission entschied sich deshalb mit großer Mehrheit, durch die Einfügung des Wortes „auch" in Artikel 32 Abs. 3 GG die Streitfrage im Sinne einer konkurrierenden Zuständigkeit von Bund und Ländern zu lösen.

4.3 Zum Problem der Transformationskompetenz

Räumt man dem Bund neben den Ländern im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder eine konkurrierende Zuständigkeit zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge ein, so ist damit noch nicht die Frage beantwortet, wer für die Umsetzung dieses völkerrechtlichen Vertrages in das innerstaatliche Recht oder, anders formuliert, für die Erteilung des innerstaatlichen Anwendungsbefehls zuständig ist. Hier gibt es erneut drei denkbare Lösungsmöglichkeiten: hat der Bund einen solchen Vertrag abgeschlossen, so kann die „Transformationskompetenz" entweder — allein — dem Bund oder aber — allein — den Ländern oder aber — konkurrierend — Bund und Ländern zugewiesen werden. Auch diese Frage ist bisher weder in der Praxis noch in der Theorie eindeutig entschieden worden, weil es dank des Lindauer Abkommens auch insoweit in der Praxis nicht zu Kompetenzkonflikten zwischen Bund und Ländern gekommen ist.

Spricht man für den Fall, daß der Bund einen völkerrechtlichen Vertrag abgeschlossen hat, allein dem Bund die Transformationskompetenz zu, so ergibt sich zwar ein eindeutiges Bild insofern, als Abschluß- und Transformationskompetenz in einer Hand zusammenfallen. Diese Einheitlichkeit bedingt gleichzeitig, daß dem Bund über die Abschlußkompetenz innerstaatlich eine Einbruchsmöglichkeit in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder eröffnet wird. Die Gefahr von Kompetenzverschiebungen im Gesetzgebungsbereich zum Nachteil, aber zumindest ohne Mitwirkung der Länder ist damit nicht auszuschließen. Die gegenteilige Lösung, die dem Bund zwar auch im ausschließlichen Gesetzgebungsbereich der Länder eine Abschlußkompetenz zuweist, die Umsetzung vom Bund geschlossener völkerrechtlicher Verträge in innerstaatliches Recht jedoch insoweit allein den Ländern vorbehält, die „normale" innerstaatliche Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten also respektiert, führt zwar im Einzelfall zu einer verfassungsrechtlich vertretbaren Lösung, trennt aber die Abschluß- von der Transformationskompetenz und erschwert damit die Beweglichkeit und die Glaubwürdigkeit des Bundes auf dem internationalen Parkett. Die vermittelnde Lösung, die Bund und Länder sowohl hinsichtlich der Abschluß- wie der Transformationskompetenz miteinander konkurrieren läßt, bietet sowohl praktisch wie theoretisch ein verwirrendes, nicht nur der Rechtssicherheit abträgliches Bild.

Die Kommission entschloß sich nach eingehender Debatte dazu, für die zweite Lösung zu votieren, also den Ländern die Umsetzungs- oder Transformationskompetenz für völkerrechtliche Verträge auch in den Fällen vorzubehalten, in denen der Bund im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder einen Vertrag abgeschlossen hat. Die Kommission hielt diese Entscheidung für so wichtig, daß sie sich nicht dem von seiten des Auswärtigen Amtes vorgetragenen Argument anschließen mochte, das die Flexibilität des gegenwärtigen, nicht verfassungsrechtlich festgeschriebenen Rechtszustandes hervorgehoben und deshalb eine Notwendigkeit zur Änderung bzw. Ergänzung des Artikels 32 Abs. 3 GG verneint hatte. Der ausschlaggebende Grund für die inhaltliche Entscheidung der Kommission war der, daß es ihr nicht zulässig erschien, dem Bund über die ihm aus außenpolitischen Gründen zugestandene umfassende Abschlußkompetenz hinaus auch noch die Möglichkeit zu eröffnen, die im „fremden" Zuständigkeitsbereich abgeschlossenen Verträge nachträglich in Bundesrecht umzugießen und damit die innerstaatliche Kompetenzordnung nachhaltig — und ohne Verfassungsänderung — zu seinen Gunsten zu verschieben.

Die Kommission sah allerdings die Schwierigkeit, in die der Bund zwangsläufig gerät, wenn er aufgrund seiner umfassenden Abschlußkompetenz zwar im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder internationale Verträge abschließen kann, dann aber feststellen muß, daß alle oder einige Länder nicht bereit sind, die abgeschlossenen Verträge auch tatsächlich in innerstaatliches Recht umzusetzen. In einer solchen Situation ist der Hinweis auf den Grundsatz der Bundestreue für den Bund kein ausreichendes Mittel, um tatsächlich auszuschließen, daß er sich auf internationaler Ebene einer Vertragsverletzung wegen fehlender Ratifikation auch nur in einem Land schuldig macht. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes würde dieser Grundsatz nur dann zugunsten des Bundes eingreifen, wenn eine verfassungsrechtliche Verpflichtung der Länder zur Transformation im konkreten Fall bestünde. Aus diesem Grund entschloß sich die Kommission, eine entsprechende Verpflichtung in Artikel 32 Abs. 3 GG selbst einzufügen. Sie möchte so verhindern, daß hinsichtlich desselben Vertrages der Verpflichtungsgrad auf internationaler und innerstaatlicher Ebene offen divergiert und der Bund diese Divergenz nach außen zu vertreten hat, obwohl er sie aus eigenen Kräften nicht ändern kann.

Verpflichtet man jedoch die Länder zur Transformation von Verträgen, die der Bund im Bereich ihrer ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit abgeschlossen hat, so ist dies eine außerordentlich weitgehende Einschränkung der autonomen Entscheidung der Länder in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich, und man fragt sich, was den Ländern als Ausgleich für diese Einschränkung angeboten werden kann. Denn ohne einen Ausgleich würde es ehrlicher sein, dem Bund neben der Abschluß- gleich auch die Transformationskompetenz voll zu überantworten. Die Kommission entschied sich daher für einen ebenfalls im Grundgesetz zu verankernden Ausgleich. Dieser kann nach übereinstimmender Auffassung in der Kommission nur in einer Beteiligung der Länder an der Willensbildung und Entscheidungsfindung vor Abschluß des jeweiligen völkerrechtlichen Vertrages durch den Bund liegen. Streitig war dagegen der Umfang der Beteiligung, und vor allem, ob es genüge, wenn die Mehrheit der Länder einem beabsichtigten Vertragsabschluß vorher zustimme, oder ob man die Zustimmung aller verlangen müsse. Streitig war schließlich, ob die Abklärung der Länderposition innerhalb oder außerhalb des Bundesrates erfolgen solle. Die Kommission entschloß sich, die bisherige Praxis des Lindauer Abkommens in die Verfassung aufzunehmen, also vorzusehen, daß alle Länder — soweit sie in irgendeiner Weise betroffen sind —

vor Abschluß des jeweiligen Vertrages ihre Zustimmung zu geben haben. Die Kommission war der Auffassung, daß man die Schwerfälligkeit des Verfahrens, vor Abschluß eines Vertrages jeweils den Konsens aller Länder herbeizuführen, hinnehmen müsse, wolle man nicht entweder den Bund auf der völkerrechtlichen Ebene in schwierige Situationen bringen oder aber von den Ländern unzumutbare, die föderale Grundstruktur gefährdende Opfer verlangen. Sie konnte sich deshalb auch nicht den vor allem auf dem „Schwerfälligkeits-Argument" basierenden Bedenken der Enquete-Komission Auswärtige Kulturpolitik anschließen (siehe hierzu auch den Bericht der Enquete-Kommission Auswärtige Kulturpolitik in der Drucksache 7/4121 vom 7. Oktober 1975, S. 40). Die Kommission entschied sich auch dazu, nicht eher den Bundesrat in den vorvertraglichen Zustimmungsprozeß einzuschalten, sondern es bei der bisherigen Praxis zu belassen. Diese besteht darin, daß die sogenannte „Ständige Vertragskommission der Länder" sich dieser Fragen annimmt. Die Kommission sah zwar die Gefahren dieser tendenziell staatenbündischen Praxis durchaus, glaubte aber angesichts der guten Erfahrungen der Vergangenheit mit der „Ständigen Kommission", sich darüber hinwegsetzen zu können.

Wenn die Kommission auch durchaus bereit war, die Transformationsverpflichtung der Länder durch eine „Beteiligungsverpflichtung" des Bundes für die Länder annehmbar zu machen, so bestand doch Übereinstimmung dahin, daß diese „Beteiligungsverpflichtung" nicht zu weit getrieben werden dürfe. Aus diesem Grunde entschied sich die Kommission für den einschränkenden Zusatz in Artikel 32 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz (neu). In Anlehnung an eine ähnliche Formulierung des Lindauer Abkommens dispensiert dieser Zusatz von dem Erfordernis einer Zustimmung der Länder für den Fall, daß nur ein für den Vertragszweck unwesentlicher Teil des Vertrages in die Zuständigkeit der Länder fällt. Die Kommission nahm in Kauf, daß es im Einzelfall nicht einfach sein wird, den Begriff des „unwesentlichen Teils eines Vertrages" einwandfrei zu bestimmen.

Insgesamt kam die Kommission also zu dem Ergebnis, den Streit um die Transformationskompetenz eindeutig im Grundgesetz selbst durch eine Ergänzung von Artikel 32 Abs. 3 GG zugunsten der Länder zu entscheiden. Um den Bund durch diese Entscheidung nicht unnötig zu benachteiligen, sah sie sich veranlaßt, die Länder im konkreten Fall zur tatsächlichen Ausübung dieser Kompetenz zu verpflichten. Die Entscheidung für die Verpflichtung wiederum veranlaßte die Kommission, die zunächst dem Bund unbeschränkt zugesprochene Abschlußkompetenz auch im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder durch das Zustimmungserfordernis aller Länder einzuschränken, ein Zustimmungserfordernis, das seinerseits allerdings nicht für Bagatellfälle gelten soll.

5 Artikel 59 GG

Die Kommission diskutierte schließlich den Wortlaut des Artikels 59 GG und stellte auch hierbei eine Reihe von Problemen und offenen Fragen fest, die sich bei der Handhabung dieser Vorschrift in den letzten fünfundzwanzig Jahren ergeben haben. Die Kommission sah jedoch davon ab, sich umfassend mit diesen Problemen und Fragen zu beschäftigen und auch hier den einen oder anderen Änderungsvorschlag zu machen. Sie war der Überzeugung, daß Artikel 59 GG insgesamt nicht zu unerträglichen Schwierigkeiten oder auch nur zu Unklarheiten bzw. Rechtsunsicherheiten geführt habe, die das Bund-Länder-Verhältnis oder die internationalen Beziehungen nachhaltig belasten.

Im Hinblick auf mögliche Korrekturen des Artikels 59 GG erörterte die Kommission insbesondere die folgenden drei Problemkreise:

— Entsprechen die in Artikel 59 GG genannten Kategorien der „Verträge mit auswärtigen Staaten" (Artikel 59 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1 GG) bzw. der „Verwaltungsabkommen" (Artikel 59 Abs. 2 Satz 2 GG) der heutigen Staatspraxis? (Frage der Kategorien)

— Welcher Rang kommt den internationalen Abkommen im Verhältnis zum innerstaatlichen Recht zu? (Rangfrage)

— Ist die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat am Zustandekommen (Wirksamwerden) völkerrechtlicher Abkommen in zufriedenstellender Weise gelöst? (Beteiligungsfrage)

5.1 Zur Frage der Kategorien

Während Artikel 59 GG nur die beiden Begriffe „Verträge mit auswärtigen Staaten" und „Verwaltungsabkommen" kennt, verwendet die Staatspraxis drei Kategorien, die nach dem formalen Kriterium unterschieden werden, wer im Rubrum der völkerrechtlichen Vereinbarung als vertragschließende Partei genannt ist: Staatsverträge, Regierungsabkommen und Ressortabkommen.

Unter Staatsverträgen werden alle völkerrechtlichen Vereinbarungen der Bundesrepublik verstanden, in deren Rubrum als vertragschließende Partei in Wortlaut und Form die Bundesrepublik Deutschland als Staat oder der Bundespräsident als Staatsoberhaupt erscheint. Ihr Abschluß erfolgt in besonders feierlicher Form. Für ihre Unterzeichnung durch die Bundesregierung wird die Vollmacht des Bundespräsidenten eingeholt, in der die Ratifikation meist vorbehalten wird. Als Staatsverträge werden nicht nur die Verträge abgeschlossen, die inhaltlich die Voraussetzungen des Artikels 59 Abs. 1 Satz 1 GG erfüllen und ein Vertragsgesetz erfordern, sondern auch nicht zustimmungsbedürftige völkerrechtliche Vereinbarungen wie etwa Kulturabkommen.

Unter Regierungsabkommen sind alle völkerrechtlichen Vereinbarungen zu verstehen, in deren Rubrum als vertragschließende Parteien die Regierungen der Partnerstaaten erscheinen. In Ihrer völkerrechtlichen Qualität weisen sie gegenüber Staatsverträgen keinen Unterschied auf, da die von den Regierungen vertretenen Staaten als Völkerrechtssubjekte berechtigt und verpflichtet werden. Zu ihrem

Abschluß ermächtigt nicht der Bundespräsident, sondern der Bundesminister des Auswärtigen (§ 77 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil). Verträge dieser Art können jedoch inhaltlich die Voraussetzungen des Artikels 59 Abs. 2 Satz 1 GG erfüllen und damit ein Vertragsgesetz notwendig machen. Es wird in der Praxis versucht, derartige, Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG entsprechende Vereinbarungen nicht in der Form eines Regierungsabkommens, sondern eines Staatsvertrages abzuschließen, was jedoch nicht immer möglich ist, da auswärtige Vertragspartner bisweilen auf der Form eines Regierungsabkommens bestehen. Regierungsabkommen können auch verfassungsrechtlich „Verwaltungsabkommen" im Sinne von Artikel 59 Abs. 2 Satz 2 GG darstellen.

Unter Ressortabkommen werden schließlich völkerrechtliche Vereinbarungen verstanden, in deren Rubrum Fachminister der Partnerstaaten als vertragschließende Teile erscheinen. Diese Form ist nur dann zulässig, wenn der Vertrag nicht unter Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG fällt und der Vertragsgegenstand gemäß Artikel 65 Satz 2 GG in die Ressortzuständigkeit eines oder mehrerer Bundesminister fällt. Sind die Zuständigkeiten mehrerer Ressorts berührt, so können auch mehrere Bundesminister nach außen auftreten. In diesem Fall kann aber auch ein Bundesminister zu den Verhandlungen und dem Abschluß bevollmächtigt werden; dann sind die notwendigen Zustimmungen intern einzuholen.

Verfassungsrechtlich stellen Ressortabkommen die Hauptfälle von „Verwaltungsabkommen" im Sinne von Artikel 59 Abs. 2 Satz 2 GG dar. Die dort ausgesprochene Verweisung auf „die Vorschriften über die Bundesverwaltung" bezieht sich auf Abschnitt VIII des Grundgesetzes. In der Tat hat der Bundesrat in etwa 50 Fällen Regierungs- und Verwaltungsabkommen gemäß Artikel 59 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Artikel 84 Abs. 2 GG zugestimmt. Daneben kommt auch eine Anwendung von Artikel 80 GG auf Ressortabkommen in Betracht.

Insgesamt kam die Kommission zu dem Ergebnis, daß die Kategorisierung von Verträgen nach formalen Kriterien durch die Staatspraxis unbedenklich ist, solange diese nicht dazu führt, die Anwendung von Artikel 59 Abs. 2 GG zu durchbrechen. Andererseits kommt eine Angleichung der Systematik von Artikel 59 Abs. 2 GG an die der Staatspraxis nicht in Betracht. Beide gehen von unterschiedlichen Voraussetzungen aus.

5.2 Zur Rangfrage

Die Kommission hielt die Regelung einiger ausländischer Verfassungen, wonach völkerrechtlichen Verträgen Verfassungsrang oder Übergesetzesrang eingeräumt wird oder werden kann, nicht für zweckmäßig. Derartige Regelungen bestehen etwa in den Niederlanden, in Frankreich und in Österreich.

Gegen eine generelle, über den Ausnahmefall des Artikels 24 Abs. 1 GG hinausgehende Einräumung von Verfassungsrang oder Übergesetzesrang an alle völkerrechtlichen Verträge spricht nach Auffassung der Kommission vor allem, daß diese — nach dem System des Grundgesetzes — eine Annahme des Zustimmungsgesetzes mit qualifizierter Mehrheit voraussetzen und folglich den internationalen Handlungsspielraum der Bundesrepublik erheblich einengen würde. Denn es könnten dann nur noch solche Abkommen abgeschlossen werden, für die diese qualifizierte Mehrheit in den gesetzgebenden Körperschaften vorhanden ist.

Die Einräumung der Möglichkeit, lediglich bestimmte völkerrechtliche Verträge durch das Zustimmungsgesetz, das ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit anzunehmen wäre, in Verfassungsrang oder Übergesetzesrang zu erheben, bietet zusätzliche Nachteile. Der Kreis der Abkommen, welche diese bevorzugte Behandlung verdienen, ist abstrakt schwer zu umschreiben. Die Gefahr ist nicht auszuschließen, daß Vertragspartner aus Prestigegründen auf der Rangerhöhung auch für solche Abkommen bestehen, für die diese sachlich nicht gerechtfertigt ist. Diese Bedenken führten dazu, beide Modelle zu verwerfen.

Erörtert wurde ferner die nach der gegenwärtigen Verfassungslage gegebene Abänderbarkeit völkerrechtlicher Verträge durch späteres Gesetzesrecht. Durch eine völkerrechtswidrige, einseitige Beseitigung bzw. Änderung international vereinbarter Normen werde der Wert der Bundesrepublik als Vertragspartner und ihre politische Glaubwürdigkeit beeinträchtigt. Es wurde deshalb die Frage aufgeworfen, ob nicht der Vorrang des späteren Gesetzes vor früherem Vertragsrecht in diesem Bereich außer Kraft gesetzt werden solle. Dazu wurde folgende Formulierung für einen in Artikel 59 Abs. 2 GG einzufügenden Satz 1 a erwogen:

> Gemäß Satz 1 für vollziehbar erklärtes Völkervertragsrecht kann ohne Vertragsänderung weder aufgehoben noch geändert werden.

Hiergegen wurde jedoch eingewendet, daß damit eine Fortentwicklung des innerstaatlichen Rechts praktisch blockiert werde, wenn man das Vertragsrecht auf diese Weise festschreibe. Auch im internationalen Bereich könne sich eine derartige Vorkehrung als Beschränkung auswirken: Einerseits könne die Bereitschaft zum Abschluß zwischenstaatlicher Abkommen oder zum Beitritt zu ihnen vermindert werden; andererseits aber liege in der vorgeschlagenen Klausel gerade ein Anreiz dazu, ganze Vertragswerke zu kündigen.

5.3 Zur Frage der Beteiligung von Bundestag und Bundesrat

Die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat an Staatsverträgen und Regierungsabkommen ist dann vorgesehen, wenn es sich um Vereinbarungen handelt, „welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen" (Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG). Die politischen Beziehungen regeln unter anderem Bündnisverträge. Aber auch andere Verträge können zu derartigen Vereinbarungen gerechnet werden. So hätte etwa ein vor dem Vertrag von Warschau mit Polen abgeschlossener, an sich nicht zu-

stimmungsbedürftiger Handelsvertrag, in dem das Vertragsgebiet umschrieben worden wäre, als politischer Vertrag der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften bedurft. Die Praxis unterwirft mit Recht der Zustimmungspflicht des Artikels 59 Abs. 2 Satz 1 GG auch Parallelabkommen, d. h. völkerrechtliche Abkommen über innerstaatlich bereits geregelte Gegenstände. Denn durch die völkerrechtliche Bindung wird der Handlungsraum der gesetzgebenden Körperschaften eingeschränkt.

Die Kommission war im Ergebnis der Meinung, daß die flexible Lösung des Artikels 59 Abs. 2 GG beibehalten werden solle, und zwar trotz der Bedenken, die auf der politischen Ebene von Zeit zu Zeit insbesondere gegen die Beteiligung des Bundesrates an der Entscheidungsfindung in diesem Bereich geübt werden. Die Beteiligung des Bundesrates dient einerseits dem — unter allen Umständen festzuhaltenden — Ziel, eine Verschiebung der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern über den Umweg völkerrechtlicher Verträge zu verhindern. Darüber hinaus aber erhalten die Länder über den Bundesrat ein echtes, von ihrer Gesetzgebungskompetenz unabhängiges Mitspracherecht bei außenpolitisch besonders wichtigen Verträgen — und auch das ist ein Teil der in der Verfassung angelegten Balance zwischen Bund und Ländern. Die Kommission sah keine Veranlassung, hier im Grundsatz Änderungen vorzuschlagen. Soweit in der Kommission auf praktische Schwierigkeiten in Einzelfällen hingewiesen wurde, setzte sich die Überzeugung durch, daß das verfassungsrechtlich wünschbare Ausmaß der Mitwirkung des Bundesrates sich durchaus im Rahmen und aufgrund des gegenwärtigen Textes finden lasse. Das Bundesverfassungsgericht habe insoweit zuletzt durch seine Entscheidung vom 25. Juni 1974 (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 37, 363 ff.) den richtigen Weg gewiesen.

Anhang

Text des Lindauer Abkommens vom 14. November 1957:

1. Der Bund und die Länder halten an ihren bekannten Rechtsauffassungen über die Abschluß- und Transformationskompetenz bei völkerrechtlichen Verträgen, die ausschließlich Kompetenzen der Länder berühren, fest.

2. Die Länder halten ein Entgegenkommen bei der Anwendung der Artikel 73 Ziff. 1 und 5 und 74 Ziff. 4 des Grundgesetzes für möglich:

   Eine Zuständigkeit des Bundes könnte danach z. B. für

   A. Konsularverträge,

   B. Handels- und Schiffahrtsverträge, Niederlassungsverträge sowie Verträge über den Waren- und Zahlungsverkehr,

   C. Verträge über den Beitritt zu oder die Gründung von internationalen Organisationen

   auch insoweit anerkannt werden, als diese Verträge Bestimmungen enthalten, bei denen es zweifelhaft sein könnte, ob sie im Rahmen eines internationalen Vertrages unter die ausschließliche Landesgesetzgebung fallen, wenn diese Bestimmungen

   a) für solche Verträge typisch und in diesen Verträgen üblicherweise enthalten sind oder

   b) einen untergeordneten Bestandteil des Vertrages bilden, dessen Schwerpunkt im übrigen zweifelsfrei im Bereich der Zuständigkeit des Bundes liegt.

   Hierzu gehören Bestimmungen über Privilegien bei auswärtigen Staaten und internationalen Einrichtungen hinsichtlich des Steuer-, Polizei- und Enteignungsrechts (Immunitäten) sowie über die nähere Ausgestaltung der Rechte von Ausländern in Handels-, Schiffahrts- und Niederlassungsverträgen.

3. Beim Abschluß von Staatsverträgen, die nach Auffassung der Länder deren ausschließliche Kompetenzen berühren und nicht nach Ziffer 2 durch die Bundeskompetenz gedeckt sind, insbesondere also bei Kulturabkommen, wird wie folgt verfahren:

   Soweit völkerrechtliche Verträge auf Gebieten der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder eine Verpflichtung des Bundes oder der Länder begründen sollen, soll das Einverständnis der Länder herbeigeführt werden. Dieses Einverständnis soll vorliegen, bevor die Verpflichtung völkerrechtlich verbindlich wird. Falls die Bundesregierung einen solchen Vertrag dem Bundesrat gemäß Artikel 59 Abs. 2 GG zuleitet, wird sie die Länder spätestens zum gleichen Zeitpunkt um die Erteilung des Einverständnisses bitten.

   Bei den in Absatz 1 Satz 2 genannten Verträgen sollen die Länder an den Vorbereitungen für den Abschluß möglichst frühzeitig, in jedem Fall rechtzeitig vor der endgültigen Festlegung des Vertragstextes beteiligt werden.

4. Es wird weiter vereinbart, daß bei Verträgen, welche wesentliche Interessen der Länder berühren, gleichgültig, ob sie die ausschließliche Kompetenz der Länder betreffen oder nicht

   a) die Länder möglichst frühzeitig über den beabsichtigten Abschluß derartiger Verträge unterrichtet werden, damit sie rechtzeitig ihre Wünsche geltend machen können,

   b) ein ständiges Gremium aus Vertretern der Länder gebildet wird, das als Gesprächspartner für das Auswärtige Amt oder die sonst zuständigen Fachressorts des Bundes im Zeitpunkt der Aushandlung internationaler Verträge zur Verfügung steht,

   c) durch die Information dieses Gremiums und die von ihm abgegebenen Erklärungen die Vereinbarung nach Ziffer 3 nicht berührt wird.

5. Der Sonderfall des Artikel 32 Abs. 2 GG wird durch Ziffer 4 nicht erfaßt.

Sondervotum
zu Abschnitt 2 „Artikel 24 GG"

von Prof. Dr. Kewenig

Zu meinem Bedauern kann ich dem Beschluß der Kommission, Artikel 24 Abs. 1 GG dahin zu ändern, daß die Hoheitsrechte der Länder nur mit Zustimmung des Bundesrates durch ein Gesetz auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen werden können, nicht zustimmen. Ich halte diesen Vorschlag einer Verfassungsänderung für verfassungspolitisch bedauerlich und verfassungsrechtlich im Zweifel überflüssig.

Die Vorschrift des Artikels 24 Abs. 1 GG ist zweifellos eine der bemerkenswertesten Vorschriften des Grundgesetzes überhaupt. Sie stellt die Integrationsbereitschaft des durch das Grundgesetz verfaßten Staates ebenso unzweideutig unter Beweis wie die Offenheit des dieser Bestimmung zugrunde liegenden Staats- und Verfassungsverständnisses. Artikel 24 Abs. 1 GG hat deshalb auch in seiner heute geltenden Fassung sowohl außen- wie innenpolitisch, sowohl völkerrechtlich sowie staatsrechtlich eine Art Fanalwirkung gehabt. Nunmehr soll durch die vorgeschlagene Verfassungsänderung ein Stück der Großzügigkeit und Offenheit, die Grundlage der Regelung des Artikels 24 Abs. 1 GG ist, herausgebrochen und damit die eigentliche Kraft der Aussage dieser Bestimmung entscheidend geschmälert werden. Grund für diese Schmälerung ist die Befürchtung der Länder, der Bund könne über Artikel 24 Abs. 1 GG in die innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern und damit in den Rest der den Ländern verbliebenen Zuständigkeiten eingreifen, ohne daß dazu ihre Zustimmung notwendig sei. Für eine derartige Befürchtung gibt es nach der bisherigen über 25jährigen Praxis keinerlei Anhaltspunkte. Der Vorstoß der Länder ist deshalb auch nur zu verstehen auf dem Hintergrund ihrer weitgehend ergebnislosen Bemühungen in der Enquete-Kommission Verfassungsreform, gewisse Gesetzgebungszuständigkeiten für die Länder zurückzugewinnen oder aber im Bereich der Finanzverfassung oder anderer Bereiche die Zuständigkeit der Länder besser als bisher gegen den Zugriff des Bundes abzusichern. Ich halte Artikel 24 Abs. 1 GG für ein absolut ungeeignetes Objekt, um anderweitige erfolglose Absicherungsversuche der Länderzuständigkeiten zu kompensieren. Denn hier steht unter anderem die Glaubwürdigkeit der Bundesrepublik als Partner der europäischen Integration in Frage.

Aber auch aus verfassungsrechtlichen Gründen scheint mir der Änderungsvorschlag wenig sinnvoll. Einmal gibt es, wie schon angedeutet, weder in der Vergangenheit noch in der Gegenwart irgendwelchen Anlaß für die Annahme, der Bund wolle seine „Integrationskompetenz" nach Artikel 24 Abs. 1 GG zu Lasten der Länder „mißbrauchen". Darüber hinaus scheint es mir generell fragwürdig, denkbare tatsächliche oder vermeintliche Kompetenzmißbräuche von Verfassungsorganen durch grundgesetzliche Regelungen ausschließen zu wollen. Schließlich aber und vor allem ist darauf hinzuweisen, daß nach einer beachtlichen und mit guten Gründen argumentierenden Auffassung die praktische Bedeutung von Artikel 24 Abs. 1 GG im europäischen Integrationsprozeß letztlich außerordentlich gering ist. Denn die „Übertragung von Hoheitsrechten" erfolgt normalerweise auf der völkerrechtlichen Ebene nicht durch einseitigen staatlichen Verzicht, sondern durch den Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages. Völkerrechtliche Verträge aber, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder zum Gegenstand haben, bedürfen nach gegenwärtigem Verfassungsrecht grundsätzlich der Ratifizierung durch die Länderparlamente, um innerstaatlich wirksam zu werden. Nach einer vielfach vertretenen Auffassung ändert die Bestimmung in Artikel 24 Abs. 1 GG in ihrer jetzigen Fassung nichts an diesen aus den Artikeln 32 und 59 Abs. 2 GG zu gewinnenden Erkenntnissen über die innerstaatliche Umsetzung völkerrechtlicher Verträge. Damit aber steht fest, daß man schon bei Beibehaltung der jetzigen Formulierung des Artikels 24 Abs. 1 GG zumindest mit guten Gründen argumentieren kann, daß eine tatsächliche Beeinträchtigung des Zuständigkeitsbereiches der Länder durch ein nicht abgestimmtes Vorgehen des Bundes im Rahmen von Artikel 24 Abs. 1 GG nicht stattfinden kann.

Auch wenn ich mich der letztgenannten Auffassung im Ergebnis ebenfalls nicht anschließen kann, halte ich den Änderungsvorschlag aus den aufgezeigten Grün-

den für einen Rückschritt ohne zwingende oder auch nur vernünftig erscheinende Gründe.

Diesem Sondervotum haben sich angeschlossen:

Frau Dr. Diemer-Nicolaus, Abgeordneter Engelhard, Prof. Dr. Rietdorf, Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer, Abgeordneter Prof. Dr. Schweitzer.

Sondervotum

zu Abschnitt 4 „Artikel 32 GG"

von Prof. Dr. Böckenförde

Dem Änderungsvorschlag der Kommission zu Artikel 32 Abs. 3 GG kann ich nicht zustimmen.

Es ist richtig, daß Artikel 32 Abs. 3 GG in seiner jetzt geltenden Fassung die Frage, ob die Abschlußkompetenz für völkerrechtliche Verträge, die Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder betreffen, allein den Ländern oder Bund und Ländern konkurrierend zukommt, ungeklärt läßt. Ebenso läßt er die Frage der Transformationszuständigkeit, falls der Bund solche völkerrechtlichen Verträge abschließt, ungeregelt.

Auf der Grundlage dieser unklaren verfassungsrechtlichen Lage ist mit dem Lindauer Abkommen ein Weg gefunden worden, der Bund und Länder — bei Wahrung ihrer unterschiedlichen Rechtsstandpunkte zur Frage der Abschluß- und Transformationskompetenz — in diesem Bereich zu einem kooperativen Zusammenwirken geführt hat. Ein wichtiger Umstand für dieses kooperative Zusammenwirken liegt darin, daß keine der beiden Seiten ein Interesse hat, eine Entscheidung über die unklare Rechtslage, deren Ausgang ungewiß ist, herbeizuführen und daß daher jede Seite den Weg der einvernehmlichen Verständigung sucht.

Indem der Kommissionsvorschlag die bislang unklare Rechtslage in einer bestimmten, die Praxis des Lindauer Abkommens kodifizierenden Weise entscheidet und verfassungsrechtlich fixiert, verändert er die Ausgangslage, auf der die Funktionsfähigkeit des Lindauer Abkommens beruht. Es wird nunmehr dem Bund von Verfassungs wegen einerseits eine konkurrierende Abschlußkompetenz für die fraglichen Verträge zugesprochen, andererseits diese Abschlußkompetenz an die vorherige Zustimmung aller Länder gebunden. Damit wird die Zustimmung aller Länder nicht mehr, wie nach dem Lindauer Abkommen, auf der Grundlage praktiziert, daß unklar ist, ob der Bund verfassungsrechtlich dieser Zustimmung überhaupt bedarf, sondern auf der Grundlage einer ausdrücklich fixierten verfassungsrechtlichen Rechtsposition. Der Kommissionsvorschlag verankert auf diese Weise ausdrücklich ein staatenbündisches Element in der Verfassung, das der bundesstaatlichen Verfassungsstruktur widerspricht. Die Verpflichtung der Länder zur Transformation eines vom Bund abgeschlossenen Vertrages schafft kein Äquivalent dafür, denn diese Verpflichtung kann erst dann aktuell werden, wenn alle Länder dem Vertrag vorher, d. h. vor seinem Abschluß, zugestimmt haben.

Der Vorschlag der Kommission ist darüber hinaus auch in sich problematisch. Die Verbindung von Zustimmung aller Länder vor Vertragsabschluß und Verpflichtung zur Transformation nach Vertragsabschluß verstärkt einmal mehr die Position der Länderregierungen gegenüber den Landtagen. Die Landtage sind bei der Transformation nur noch Vollzugsorgane einer bundesverfassungsrechtlichen Verpflichtung ohne jeden Entscheidungsspielraum. Sucht man dieser Lage dadurch abzuhelfen, daß der Landtag vor der Zustimmungserklärung des Landes zum Vertragsabschluß mit dem Vertragsinhalt befaßt werden, so kompliziert und verdoppelt sich das Verfahren, ohne daß klargestellt ist, wie weit ein Votum des Landtags zu dem bloßen Vertragsentwurf neben seiner politischen Wirkung für die Landesregierung auch rechtlich verbindlich wäre. Weiter gibt der Kommissionsvorschlag den Ländern keine Handhabe, von einem einmal abgeschlossenen Vertrag wieder loszukommen. Die Entscheidung über Vertragskündigung, Berufung auf die clausula rebus sic stantibus etc. liegt allein beim Bund als demjenigen, der den Vertrag abgeschlossen hat. Auch ein einstimmiges Verlangen der Länder, in dieser Richtung tätig zu werden, würde den Bund nach der Rege-

lung des Artikels 32 Abs. 3 (neu) dazu rechtlich nicht verpflichten. Ein einmal abgeschlossener Vertrag ist den Ländern ganz aus der Hand genommen. Schließlich fehlt den Ländern die sonst dem Inhaber der Transformationskompetenz zukommende Zuständigkeit, die Vertragsbestimmungen — ungeachtet der fortbestehenden völkerrechtlichen Verpflichtung und Verbindlichkeit — innerstaatlich durch entgegenstehendes neues Gesetzes- oder Verfassungsrecht in einzelnen Bestimmungen oder ganz außer Kraft zu setzen; sie würden dadurch jeweils gegen die bundesrechtliche Verpflichtung aus Artikel 32 Abs. 3 Satz 3 (neu) verstoßen. In beiden Richtungen unterscheidet sich diese Situation deutlich von derjenigen bei Verträgen, die die Länder gemäß Artikel 32 Abs. 3 GG selbst abschließen. Die hier für den Abschluß vorgesehene Zustimmung der Bundesregierung gilt zwar folgerichtig auch für Aufhebungs- oder Kündigungsakte; sie entzieht den Ländern aber nicht die Dispositionsbefugnis über die Verträge, sondern bindet diese nur an die Mitbestimmung eines Bundesorgans.

Aus allen diesen Gründen verdient die bisherige Fassung des Artikels 32 Abs. 3 GG — ungeachtet, vielleicht auch wegen der dabei zugegebenermaßen verbleibenden rechtlichen Unklarheit — den Vorzug vor dem Änderungsvorschlag der Kommission.

Diesem Sondervotum haben sich angeschlossen:

Frau Dr. Diemer-Nicolaus, Abgeordneter Engelhard, Abgeordneter Prof. Dr. Schweitzer.

Liste der Kommissionsdrucksachen zu Kapitel 14 „Internationale Beziehungen"

029	29. 2. 1972	Synopse über Vorschläge und Fragestellungen zu den internationalen Problemen	Sekretariat
zu 029 (1)	29. 2. 1972	Zu Fragen des Verhältnisses von Völkerrecht und nationalem Recht im Grundgesetz	Landtagspräsident Dr. Lemke
zu 029 (2)	29. 2. 1972	Zum Rangverhältnis zwischen transnationalem Recht und innerstaatlichem Recht der Bundesrepublik Deutschland	Prof. Dr. Carstens
zu 029 (3)	29. 2. 1972	Zu Fragen des Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht im Grundgesetz, die einer Überprüfung im Rahmen der Aufgaben der Enquete-Kommission Verfassungsreform bedürfen	Prof. Dr. Partsch
zu 029 (4)	26. 4. 1972	Ergänzende Ausarbeitung zu Fragen des Verhältnisses von Völkerrecht und nationalem Recht im Grundgesetz	Landtagspräsident Dr. Lemke
043	28. 7. 1972	Einwirkungen des zwischenstaatlichen Rechts auf die nationale Rechtsordnung	Sekretariat
054	16. 8. 1972	Vorschlag zur Neufassung der Artikel 32 und 104 a Abs. 2 GG	Enquete-Kommission Auswärtige Kulturpolitik
097	11. 4. 1974	Probleme der innerstaatlichen Finanzlast bei der Ausführung von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften	Bundesministerium der Finanzen
109	30. 8. 1974	Bund und Länder in der Auswärtigen Kulturpolitik	Sekretariat der Enquete-Kommission Auswärtige Kulturpolitik
113	14. 10. 1974	Zur Reform des Artikels 32 GG	Prof. Dr. Kewenig
117	14. 11. 1974	Formulierungsvorschlag zur Neufassung des Artikels 32 GG	Prof. Dr. Kewenig
118	14. 11. 1974	Formulierungsvorschlag zu den Artikeln 24 und 32 GG	Senator a. D. Dr. Heinsen
129	29. 1. 1975	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 59 Abs. 2 GG	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
131	17. 2. 1975	Zur Problematik der Verteilung der innerstaatlichen Ausgabenverantwortung bei der Ausführung von Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft	Staatssekretär a. D. Hermans, Prof. Dr. Kewenig
146	16. 7. 1975	Vorschläge zur Verteilung der innerstaatlichen Ausgabenverantwortung bei Ausführung der Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft	Senator a. D. Dr. Heinsen

Kapitel 15

Zuweisungen des „ordentlichen“ Rechtsweges im Grundgesetz

1 Problemstellung und Ergebnis

Das Grundgesetz schreibt in drei Fällen ausdrücklich den „ordentlichen" Rechtsweg vor:

— Nach Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 steht bei einer Enteignung wegen der Höhe der Entschädigung im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen;

— nach Artikel 19 Abs. 4 Satz 2 ist der ordentliche Rechtsweg gegeben, soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, in der eine Rechtsverletzung durch die öffentliche Hand nach Artikel 19 Abs. 4 Satz 1 geltend gemacht werden kann;

— nach Artikel 34 Satz 3 darf für den Anspruch auf Schadensersatz wegen Amtspflichtverletzung und für den Rückgriff der ordentliche Rechtsweg nicht ausgeschlossen werden.

Die Kommission hat geprüft, ob die Motive, die bei der Abfassung des Grundgesetzes für den ordentlichen Rechtsweg sprachen, auch heute noch zutreffen, und ob die Auswirkungen dieser verfassungsrechtlichen Rechtswegverweisung unter den gegenwärtigen Verhältnissen noch sinnvoll sind. Sie kam zu der Überzeugung, daß die inneren Vorbehalte, die früher gegen die „besonderen" Gerichtsbarkeiten bestanden und bei der Abfassung des Grundgesetzes fortgeschrieben wurden, nicht mehr begründet

sind, und daß die Verweisung auf den „ordentlichen" Rechtsweg in den Fällen der Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 und 34 Satz 3 GG der Fortentwicklung eines wirksamen Rechtsschutzes mehr im Wege steht als nützt.

Die Kommission schlägt deshalb folgende Grundgesetzänderungen vor:

— Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 erhält folgende Fassung:

  „Im Streitfall steht der Rechtsweg offen."

— Artikel 34 Satz 3 erhält folgende Fassung:

  „Für den Anspruch auf Schadensersatz und für den Rückgriff steht im Streitfall der Rechtsweg offen."

Dagegen bleibt die Verweisung auf den ordentlichen Rechtsweg als subsidiärer Rechtsweg in Artikel 19 Abs. 4 Satz 2 GG zur Gewährleistung eines in jeder Hinsicht wirksamen Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt nach wie vor sinnvoll. Die Kommission schlägt deshalb keine Änderung des Artikels 19 Abs. 4 Satz 2 GG vor.

2 Ausgangslage nach dem Grundgesetz

2.1 Die allgemeine Rechtsweggarantie (Artikel 19 Abs. 4 Satz 1 GG)

Die allgemeine Rechtsweggarantie in Artikel 19 Abs. 4 Satz 1 GG bestimmt, daß jedem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, der Rechtsweg offensteht. Das Grundgesetz verbürgt damit gegenüber allen Akten der öffentlichen Gewalt einen wirksamen Rechtsschutz. Dieser Grundsatz ist ein wesentliches Merkmal unseres Rechtsstaates und damit unserer verfassungsmäßigen Ordnung. Er war richtungsweisend für die Vorschläge der Kommission.

2.2 Die besondere Garantie des ordentlichen Rechtsweges

2.2.1 Enteignungsentschädigung (Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 GG) und Staatshaftung bei Amtspflichtverletzungen (Artikel 34 Satz 3 GG)

Darüber hinaus schreibt das Grundgesetz gegen bestimmte Akte der öffentlichen Gewalt im Streitfall den Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten bzw. den ordentlichen Rechtsweg vor. Dazu gehört das hoheitliche Handeln auf dem Gebiet der Enteignung hinsichtlich seiner entschädigungsrechtlichen Folgen (Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 GG). Dazu rechnen ferner alle Amtshandlungen, welche die einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht verletzen, hinsichtlich des Schadensersatzanspruchs des Betroffenen sowie hinsichtlich des Rückgriffsanspruchs des Staates gegen den Amtsträger (Artikel 34 Satz 3 GG). In diesen Fällen sollen die Zivilgerichte mit dem Bundesgerichtshof als letzter Instanz im Gegensatz zu der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Bundesverwaltungsgericht), der Finanzgerichtsbarkeit (Bundesfinanzhof), der Arbeitsgerichtsbarkeit (Bundesarbeitsgericht) und der Sozialgerichtsbarkeit (Bundessozialgericht) zuständig sein (Artikel 95 Abs. 1 GG).

Der Verfassungsgeber griff mit diesen Bestimmungen auf Vorschriften der Weimarer Reichsverfassung zurück (Artikel 131 — Staatshaftung, Artikel 153 — Enteignung) und machte sich damit zum Teil auch die Motive einer früheren Verfassungsepoche zu eigen. Danach gewährleisteten allein die ordentlichen Gerichte, und zwar nicht nur im Gegensatz zu den Verwaltungsbehörden, sondern auch zu den Verwaltungsgerichten, wegen der nicht nur sachlichen, sondern auch persönlichen Unabhängigkeit der Richter (Artikel 104 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung) und des mit besonderen Rechtsgarantien ausgestatteten Verfahrens (Gleichstellung der Parteien, Verhandlungsgrundsatz, Öffentlichkeit des Verfahrens) den erforderlichen Rechtsschutz gegenüber Vermögenseinbußen, die der von einer Enteignung oder von einer unrechtmäßigen Amtshandlung betroffene Bürger erlitten hatte. Hinzu kam bei der Amtshaftung die Vorstellung, daß es sich um einen aus der privaten deliktischen Haftung des Amtsträgers (§ 839 BGB) abgeleiteten Anspruch handele.

Die Erwägungen des Verfassungsgebers der Weimarer Reichsverfassung trafen jedoch für die verfassungsmäßige Ordnung des Grundgesetzes von Anfang an nicht mehr zu. Denn das Grundgesetz weitete die in der Weimarer Reichsverfassung vereinzelt aufgeführten Vorbehalte zugunsten des ordentlichen Rechtsweges zum allgemeinen Verfassungsgrundsatz des wirksamen Rechtsschutzes gegen alle Maßnahmen der öffentlichen Gewalt aus (Artikel 19 Abs. 4 Satz 1 GG). Die bei Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung nur für die Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte bestehenden persönlichen und sachlichen Garantien beziehen sich nunmehr auf alle Richter in Bund und Ländern (Artikel 92, 97, 98 GG); sie gelten damit auch für die Richter der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit.

2.2.2 Subsidiäre Zuständigkeit bei Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt (Artikel 19 Abs. 4 Satz 2 GG)

Die Gründe für den Verweis auf den ordentlichen Rechtsweg als subsidiären Rechtsweg in Artikel 19 Abs. 4 Satz 2 GG waren demgegenüber andere. Er dient der Absicherung der allgemeinen Rechtswegklausel auch für den Fall, daß kein Gericht sich für den Streit über die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme der öffentlichen Gewalt für zuständig erklären sollte. Nicht die Qualitätsunterschiede zwischen ordentlicher und Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern die Sorge, daß Kompetenzkonflikte auf dem Rücken des Bürgers ausgetragen werden könnten, stand hier im Vordergrund.

3 Die Entwicklung seit 1949

Im Verlaufe der weiteren Rechtsentwicklung erwiesen sich die besonderen Rechtswegverweisungen immer mehr als Fremdkörper für eine sachbezogene,

nicht durch künstliche Zuständigkeitsabtrennungen gehemmte Entwicklung des Rechtsschutzes.

3.1 Gleichwertigkeit der Gerichtszweige

Die inneren Vorbehalte gegen die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die 1949 noch berechtigt erscheinen konnten, erwiesen sich spätestens 1960 mit dem Inkrafttreten der Verwaltungsgerichtsordnung als grundlos. Die Verwaltungsgerichte hatten ihren festen Platz in der Rechtsprechung erlangt. Die Objektivität der Verwaltungsrichter wurde allgemein anerkannt; das gleiche gilt für die Richter der übrigen Gerichtsbarkeiten. Den letzten Anschein von Berechtigung verlor der Vorwurf der verwaltungshörigen „Hausgerichtsbarkeit", nachdem die Verwaltungsgerichte und die Finanzgerichte im Bund und in den Ländern (mit Ausnahme Bayerns) — ebenso wie die Zivilgerichte — beim Justizminister ressortieren (siehe hierzu die nachfolgende Aufstellung).

3.2 Der Kompromiß der Baulandgerichte

Die rechtsstaatliche Ausgestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit hätte an sich die systematisch unerwünschte Zuweisung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten an die Zivilgerichte überflüssig gemacht. Ein bereits im Jahre 1952 im Zusammenhang mit der Baulandbeschaffung unternommener Versuch, durch eine Verfassungsänderung den Weg hierfür freizugeben, scheiterte nur deshalb, weil eine Novellierung des Grundgesetzes so kurz nach seinem Inkrafttreten für inopportun gehalten wurde. Die Schaffung der Baulandgerichte war ein Kompromiß, um das schwerfällige Neben- und Nacheinander zweier Gerichtsverfahren mit je mehreren Instanzen wenigstens im städtebaulichen Enteignungsverfahren mit Hilfe besonderer Spruchkörper zu vermeiden. Dazu wurden bei den Landgerichten und den Oberlandesgerichten sogenannte Baulandkammern und -senate eingerichtet, die mit drei Zivil- und zwei Verwaltungsrichtern besetzt wurden. Sie befinden im Streitfalle über die gesamte Entscheidung der Enteignungsbehörde, und zwar auch über die Höhe der Entschädigung. Diese „Ausgestaltung" des ordentlichen Rechtsweges, die das Bundesbaugesetz vom Baulandbeschaffungsgesetz übernahm und erweiterte, hat sich zwar unter den gegebenen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen bewährt. Aber die systematisch unbefriedigende Abgrenzung zwischen den Gerichtsbarkeiten, die Schwerfälligkeit der besonderen Spruchkörper und die verbleibenden Abgrenzungsschwierigkeiten — besonders bei weiteren Zuständigkeitsübertragungen an die Baulandgerichte — lassen die Kompromißlösung unbefriedigend und zur Übertragung auf andere Rechtsgebiete nicht geeignet erscheinen.

4 Bericht der Staatshaftungsrechtskommission

4.1 Der Auftrag und der Vorschlag der Staatshaftungsrechtskommission

Nicht nur das Bedürfnis nach einem rationellen und übersichtlichen Enteignungsverfahren, sondern auch die Reformüberlegungen zur Neuregelung des

Bund / Länder	Verwaltungs-, Finanz-, Sozialgerichtsbarkeit		
	Bundesminister der Justiz	Bundesminister der Justiz	Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
Baden-Württemberg	Justizminister	Justizminister	Justizminister
Bayern	Innenminister	Finanzminister	Sozialminister
Berlin	Justizsenator	Justizsenator	Justizsenator
Bremen	Justizsenator	Justizsenator	Justizsenator
Hamburg	Justizsenator	Justizsenator	Sozialsenator
Hessen	Justizminister	Justizminister	Sozialminister
Niedersachsen	Justizminister	Justizminister	Sozialminister
Nordrhein-Westfalen	Justizminister	Justizminister	Sozialminister
Rheinland-Pfalz	Justizminister	Justizminister	Justizminister
Saarland	Justizminister	Justizminister	Justizminister
Schleswig-Holstein	Justizminister	Justizminister	Justizminister

Arbeitsgerichtsbarkeit:

Bund: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung

Länder: Oberste Arbeitsbehörde im Einvernehmen mit der Landesjustizverwaltung (§§ 14, 15 des Arbeitsgerichtsgesetzes)

Staatshaftungsrechts haben zum Vorschlag geführt, die besonderen Vorbehalte zugunsten des ordentlichen Rechtsweges abzuschaffen. Die unabhängige Kommission, die die Bundesregierung im Hinblick auf eine Empfehlung des 47. Deutschen Juristentages (1968), die verschiedenen Bereiche der Staatshaftung untereinander und mit dem Rechtsschutz zu harmonisieren, mit dem Auftrag berufen hatte, eine bundesgesetzliche Regelung des Staatshaftungsrechts vorzubereiten, schlug im Zusammenhang mit der Einführung einer öffentlich-rechtlichen Gefährdungshaftung vor, in Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 GG und in Artikel 34 Satz 3 GG die Garantie des ordentlichen Rechtsweges zu streichen. Statt dessen sollte bestimmt werden, daß der Rechtsweg im Streitfalle offenstehe, was sich ohnehin bereits nach Artikel 19 Abs. 4 Satz 1 GG ergebe. Darüber hinaus enthält der Bericht noch weitere Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes, die mit dem speziellen Auftrag der Staatshaftungsrechtskommission zusammenhängen und mit denen sich die Enquete-Kommission nicht befaßt hat.

Die Staatshaftungsrechtskommission ging davon aus, daß eine einheitliche materiell-rechtliche Regelung des Staatshaftungsrechts zwingend ergänzt werden müsse durch eine verfassungsrechtliche Lösung, die den unmittelbaren Rechtsschutz gegen den öffentlich-rechtlichen Akt (primärer Rechtsschutz) mit dem mittelbaren Rechtsschutz hinsichtlich seiner schädigenden Folgen (sekundärer Rechtsschutz) in einem einzigen Verfahren vor demjenigen Gerichtszweig zusammenfaßt, der über den Bestand des Verwaltungsaktes entscheidet. Die überkommene Aufspaltung des Rechtsweges könne nur dadurch ausgeräumt werden, daß der Rechtsschutz durch Schadensersatz in Geld an den unmittelbaren Rechtsschutz herangeführt, also die in Artikel 34 Satz 3 GG enthaltene ausnahmslose Zuweisung an die ordentlichen Gerichte aufgehoben werde. Die gleiche Problematik ergibt sich bei der Enteignung aus dem Auseinanderfallen des unmittelbaren und des mittelbaren Rechtsschutzes. Denn der Wegfall der Aufspaltung des Rechtsweges in Artikel 34 Satz 3 GG würde auch der entsprechenden Regelung in Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 GG den Boden entziehen.

4.2 Gesetzgeberische Vorarbeiten

Die gesetzgeberischen Vorarbeiten für ein Staatshaftungsgesetz und die dazu notwendigen Änderungen des Grundgesetzes schließen sich nach Auskunft der Vertreter der Bundesregierung den Vorschlägen der Staatshaftungsrechtskommission an. Dabei habe die Auswertung einer Reihe repräsentativer Staatshaftungsklagen ergeben, daß der Schwerpunkt bei derartigen Ansprüchen eindeutig auf spezifischen staatshaftungsrechtlichen Fragen liege, deren Entscheidung in die Sachkompetenz der Verwaltungsgerichtsbarkeit falle. Die für das Staatshaftungsgesetz vorgesehene Regelung des Rechtsweges werde deshalb von dem Bestreben beherrscht, bei dem, was sachlich zusammengehört, die Erledigung innerhalb eines einzigen Verfahrens zu ermöglichen. Danach könne Anknüpfungspunkt nur der Gerichtszweig sein, welcher nach allgemeinen Regeln für die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Ausübung öffentlicher Gewalt zuständig sei.

5 Vorschläge der Enquete-Kommission

5.1 Wirksamerer Rechtsschutz ohne Vorbehalt des ordentlichen Rechtsweges

Die Kommission ist nach Würdigung der verfassungsrechtlichen Entwicklung der Überzeugung, daß schon die Garantie eines wirksamen Rechtsschutzes gegen alle Maßnahmen der öffentlichen Gewalt und die rechtsstaatliche Ausgestaltung aller Gerichtszweige es überflüssig gemacht hat, den Rechtsschutz gegenüber bestimmten Verwaltungsakten nicht von den an sich zuständigen Verwaltungsgerichten, sondern von den Zivilgerichten wahrnehmen zu lassen. Überdies erwies sich die durch den Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 GG und den Artikel 34 Satz 3 GG unnötig verfestigte Rechtswegzuweisung in zunehmendem Maße als Hemmschuh für einen nach einheitlichen Lebenstatbeständen zusammengefaßten Rechtsschutz. Sie verhindert nicht nur im Bereich des Staatshaftungsrechts, sondern auch auf anderen Gebieten sinnvolle Regelungen, wo immer die Notwendigkeit von Ausgleichs-, Schadensersatz- oder Entschädigungsleistungen in Betracht kommt. Das gilt nicht nur in den immer mehr Bedeutung erlangenden Fällen, wo der Hauptanspruch auf Subvention gerichtet ist, aber hilfsweise auch Schadensersatz- oder Entschädigungsansprüche geltend gemacht werden, sondern in vielen weiteren Bereichen des Staats- und Verwaltungsrechts.

Ferner fällt der Umstand erschwerend ins Gewicht, daß sich oft gar nicht sauber trennen läßt, was Enteignungsentschädigung oder Entschädigung aus anderen Gründen ist. Diese Schwierigkeit einer Differenzierung lag zum Beispiel dem jahrelangen Streit zwischen dem Bundesgerichtshof und dem Bundesverwaltungsgericht zur Entschädigung nach dem Bundesseuchengesetz zugrunde. Ein Beispiel für zukünftige Schwierigkeiten bietet die Ausgleichsentschädigung, die dem von der Rücknahme eines rechtswidrig begünstigenden Verwaltungsaktes Betroffenen gewährt werden soll.

5.2 Allgemeiner Rechtsweghinweis in Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 und Artikel 34 Satz 3 (neu)

Die Kommission schlägt daher in Übereinstimmung mit dem Bericht zur Reform des Staatshaftungsrechts vor, in Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 GG und in Artikel 34 Satz 3 GG die Erwähnung der ordentlichen Gerichte bzw. der ordentlichen Gerichtsbarkeit zu streichen. Statt dessen soll vorgesehen werden, daß im Streitfall, der im Enteignungsfall natürlich auch die Enteignung betreffen kann und deshalb nicht mehr allein auf die Höhe der Entschädigung beschränkt sein sollte, der Rechtsweg offensteht. Damit wird an sich nur zum Ausdruck gebracht, was ohnehin nach Artikel 19 Abs. 4 Satz 1 GG rechtens ist. Trotz-

dem erscheint eine, wenn auch nur deklaratorische, Rechtswegbestimmung angesichts der Bedeutung gerechtfertigt, die der Rechtsschutz bei der vermögensrechtlichen Abwicklung in Enteignungs- und Staatshaftungsangelegenheiten nicht nur früher im liberalen Rechtsstaat hatte, sondern auch noch gegenwärtig im Grundgesetz zum Schutze der Grundrechte besitzt.

Allerdings war die Achtung vor der Verfassungstradition kein Grund, auf die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen überhaupt zu verzichten. Denn der einfache Gesetzgeber wird viel besser für einen wirksamen Rechtsschutz in den Fällen des Artikels 14 Abs. 3 (neu) und des Artikels 34 (neu) sorgen können, als er es zur Zeit unter den eingeschränkten verfassungsrechtlichen Bedingungen tun kann.

5.3 Auswirkungen auf die weitere Rechtsentwicklung

Bei ihrem Vorschlag hat die Kommission nicht übersehen, daß Schwierigkeiten auftreten können. Sie werden jedoch allenfalls in einer Übergangsperiode in Erscheinung treten und leicht zu bewältigen sein. Dabei ist wichtig, daß die Verfassungsänderung selbst keine unmittelbaren Rechtsänderungen bewirkt, sondern nur dem einfachen Gesetzgeber den Weg freigibt, sachlich Zusammengehöriges in einem Verfahren zu vereinigen. Das wird in vielen, aber nicht in allen Fällen das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten sein, und zwar dann nicht, wenn der primäre Rechtsschutz von einem Finanz-, Arbeits- oder Sozialgericht gewährt wird. Im Zusammenhang mit der Überprüfung der einzelnen gesetzlichen Materien wird auch Gelegenheit bestehen, die Verfahrensordnungen der einzelnen Gerichtszweige — unbeschadet der laufenden Vereinheitlichungsbemühungen — den vermögensrechtlich bedingten Besonderheiten der Streitfälle anzupassen.

Die Umstellung der Nichtzivilgerichte auf die neue Aufgabe kann übergangsweise gewisse Schwierigkeiten mit sich bringen. Diese fallen aber angesichts der eingehenden Rechtsprechung der Zivilgerichte und der Vertrautheit der in Zukunft zuständigen Gerichte mit den Sachproblemen des primären Rechtsschutzes nicht besonders ins Gewicht. Auch die Tatsache, daß die Bezirke der Landgerichte, die bisher erstinstanzlich zuständig waren, einen bedeutend kleineren Zuschnitt haben als die Bezirke der in Zukunft zuständigen anderen Gerichte, kann im Hinblick auf die wachsende Beweglichkeit der Bevölkerung und auf die Vorteile der Vereinheitlichung des Rechtsweges hingenommen werden.

5.4 Kompetenzkonfliktlösung in Artikel 19 Abs. 4 Satz 2 GG weiterhin sinnvoll

Von einer Änderung des Artikels 19 Abs. 4 Satz 2 GG hat die Kommission dagegen abgesehen. Wenn auch die Klausel zugunsten des ordentlichen Rechtsweges nach dem rechtsstaatlichen Ausbau aller Gerichtsbarkeiten kaum noch praktisch wird, so hat sie doch nach wie vor ihre Berechtigung, um das Grundprinzip eines wirksamen Rechtsschutzes auch in kompetenzmäßig schwierig gelagerten Fällen abzusichern.

Liste der Kommissionsdrucksachen zu Kapitel 15 „Zuweisungen des ‚ordentlichen' Rechtsweges im Grundgesetz"

159	18. 12. 1975	Zur Problematik der grundgesetzlichen Garantie des „ordentlichen Rechtsweges" bei öffentlichen Tatbeständen	Prof. Dr. Rietdorf
		Anlage 1:	
		Garantie des „ordentlichen Rechtsweges" bei öffentlich-rechtlichen Tatbeständen	(Gutachten von Staatssekretär a. D. Frhr. von Münchhausen)
		Anlage 2:	
		Überprüfung der Rechtswegegarantie in Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 GG	(von Ministerialrat Jekewitz im Bundesministerium der Justiz)

Kapitel 16

Fragestellungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit

Die Kommission hat eine Reihe weiterer Fragenkreise zum Bestandteil ihres Themenkatalogs gemacht. Jedoch sah sie sich nicht in der Lage, diese in einer der Bedeutung des Gegenstandes angemessenen Weise in der ihr zur Verfügung stehenden Zeit zu behandeln. Hierzu gehörten auch Fragen zur Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und zur Institution Bundesverfassungsgericht.

Die Kommission war sich bei der Diskussion dieser Fragen darüber einig, daß sie Probleme von grundsätzlicher verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Bedeutung aufwerfen. Sie hätten nur in ausführlicher Erörterung bewältigt werden können. Verfassung und Verfassungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland haben mit der Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit, die mit umfassenden Zuständigkeiten ausgestattet ist und in diesem Rahmen über Verfassungsrechtsfragen letztverbindlich als Hüter der Verfassung entscheidet, eine andere Dimension erhalten als ohne ein Verfassungsgericht bzw. mit einem solchen von geringer Kompetenz. Diesen Zusammenhang hat auch das Bundesverfassungsgericht selbst in seinem Plenarbeschluß vom 8. Dezember 1952 (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 2, 84) betont, wenn es dort ausführt: „Die Institution des Bundesverfassungsgerichts und der Umfang der Verfassungsgerichtsbarkeit, wie sie durch das Grundgesetz geschaffen worden sind, haben kein Vorbild. Die Phantasie des Gesetzgebers kann nicht ausreichen, um alle Möglichkeiten auf diesem Gebiet vorauszusehen." Die Kommission hatte auch Zweifel, ob es angebracht sei, gerade im gegenwärtigen Zeitpunkt zu den Fragen der Verfassungsgerichtsbarkeit Stellung zu nehmen. Angesichts der in jüngster Zeit in der Öffentlichkeit mit oft leidenschaftlichem Engagement geführten Diskussion um das Für und Wider verfassungsgerichtlicher Entscheidungen zu bestimmten politisch sehr kontroversen Fragen besteht die Gefahr, daß eventuelle Reformvorschläge zur Verfassungsgerichtsbarkeit in der politischen Diskussion vorwiegend oder allein unter den Aspekten dieses Für und Wider gesehen und beurteilt werden. Das aber würde der Stellung und der Aufgabe, die dem Verfassungsgericht in der grundgesetzlichen Ordnung zukommt, in hohem Maße abträglich sein. So wenig ein Verfassungsgericht seiner Aufgabe gerecht werden kann ohne eine Autorität, die von ihm selbst, der Qualität seiner Rechtsprechung und der Persönlichkeit seiner Richter auszugehen hat, so sehr bedarf es auch des Respekts der anderen Verfassungsorgane und des Volkes, in deren Namen es seine Entscheidungen trifft.

Einzelfälle verfassungsgerichtlicher Zuständigkeit sind demgegenüber an verschiedenen Stellen des Berichts, vor allem bei der Neufassung des Artikels 72 (siehe Kapitel 9 „Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen") und im Kapitel 14 „Internationale Beziehungen" angesprochen.

Die Kommission war sich einig darüber, daß die Institution Bundesverfassungsgericht seit den zweieinhalb Jahrzehnten ihres Bestehens wesentlichen Anteil daran hat, den Verfassungsstaat zu festigen und zu verlebendigen. Jede substantielle Änderung im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit würde mithin das Verfassungsgefüge im Kern berühren.

Hätte die Kommission sich mit den Fragen der Verfassungsgerichtsbarkeit und der Institution Bundesverfassungsgericht näher befaßt, so wäre es nach ihrer Auffassung notwendig gewesen, nicht nur einige wenige, sondern eine ganze Reihe von Problemen näher zu erörtern. Der folgende Problemkatalog will diese Fragen näher bezeichnen. Damit soll allerdings keineswegs gesagt sein, daß hier überall Änderungen ins Auge zu fassen wären.

Vornehmlich handelt es sich um die nachstehenden Probleme:

1. Zuweisung eines eigenen Abschnitts im Grundgesetz für die Verfassungsgerichtsbarkeit nach dem Vorbild von Artikel 134 ff. der italienischen Verfassung, Artikel 137 ff. der österreichischen Verfassung.
2. Änderung des Artikels 94 Abs. 1 Satz 2 GG durch Einfügung des Wahlquorums der Zweidrittelmehrheit.
3. Einführung der Zustimmungsbedürftigkeit durch den Bundesrat für die Bundesgesetze in Artikel 93 Abs. 2 und Artikel 94 Abs. 2 Satz 1 GG.
4. Umformung des „Zwillings"-Gerichts zum „Einheits"-Gericht.
5. Wahlverfahren der Richter des Bundesverfassungsgerichts.
6. Zusammensetzung des Spruchkörpers mit einer ungeraden Zahl von Mitgliedern; Vertretungsregelung für Bundesverfassungsrichter.
7. Bundesverfassungsgericht und politischer Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und der Regierung: Prüfungsumfang des Gerichts, Justitiabilität und Nichtjustitiabilität von Streitfragen, Abgrenzung von Rechtsfragen und Zweckmäßigkeitserwägungen.
8. Wiedereinführung der Gutachtenerteilung oder einer sonstigen Form präventiver Normenkontrolle, insbesondere bei völkerrechtlichen Verträgen.
9. Verhältnis zum Europäischen Gerichtshof.
10. Einführung einer Nichtigkeitserklärung von Gesetzen pro futuro.

11. Rechtsprechung über gesetzgeberisches Unterlassen und Anweisungen an den Gesetzgeber (sogenannte Appellentscheidungen).
12. Gesetzeskraft, Allgemeinverbindlichkeit, Rechtskraft, Umfang der Bindungswirkung von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; Verhältnis von § 31 Abs. 1 und Abs. 2 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht zueinander.
13. Einrichtung und Tätigkeit der sogenannten Dreierausschüsse.
14. Probleme des Sondervotums.
15. Fragen zur Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts: Ermächtigungsgrundlage, Inhalt.
16. Stellung der wissenschaftlichen Mitarbeiter des Bundesverfassungsgerichts.

Liste der Kommissionsdrucksachen zu Kapitel 16 „Fragestellungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit“

157	20. 12. 1975	Vorschlag zur Neufassung der Artikel 93 Abs. 2 und 94 Abs. 2 Satz 1 GG	Ministerialrat a. D. Dr. Jaeger

Anhang

Übersicht über die Kommissionsergebnisse

Kapitel 1

Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger

Die Kommission empfiehlt folgende Ergänzung von § 21 Abs. 1 des Bundeswahlgesetzes:

„Die Wahl des Wahlkreisbewerbers und die Wahl der Vertreter zu den besonderen und allgemeinen Vertreterversammlungen kann auch durch Briefwahl der im Wahlkreis zum Bundestag wahlberechtigten Mitglieder der Partei erfolgen."

Die Kommission empfiehlt die Einführung begrenzt-offener Listen nach bayerischem Vorbild für die Abgabe der Zweitstimmen bei der Bundestagswahl.

Weitergehende Vorschläge zur Verstärkung der Einflußnahme von Parteimitgliedern oder Bürgern auf die Aufstellung der Wahlkandidaten werden von der Kommission nicht befürwortet.

Die Kommission spricht sich gegen eine Wahl des Bundespräsidenten unmittelbar durch das Volk aus.

Kapitel 2

Zum parlamentarischen Mandat

Die Kommission empfiehlt weder eine Änderung von Artikel 38 GG noch eine Ergänzung der Verlustgründe für ein Mandat im Bundeswahlgesetz.

Kapitel 3

Allgemeine Stellung des Bundestages, Dauer und vorzeitige Beendigung der Wahlperiode, Minderheitsregierung und Gesetzgebungsnotstand

Die Kommission schlägt folgende Neufassung des Artikels 39 GG vor:

„(1) Der Bundestag wird auf vier Jahre gewählt. Seine Wahlperiode endet mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages. Die Neuwahl findet frühestens fünfundvierzig, spätestens siebenundvierzig Monate nach Beginn der Wahlperiode statt.

(2) Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder kann der Bundestag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließen, die Wahlperiode vorzeitig zu beenden.

(3) Bei vorzeitiger Beendigung der Wahlperiode findet die Neuwahl innerhalb von sechzig Tagen statt. Es gilt Absatz 1 Satz 2.

(4) Der Bundespräsident beraumt die Neuwahlen an. Der Bundestag tritt spätestens am dreißigsten Tag nach der Wahl zusammen.

(5) Der Bundestag bestimmt den Schluß und den Wiederbeginn seiner Sitzungen. Der Präsident des Bundestages kann ihn früher einberufen. Er ist hierzu verpflichtet, wenn ein Drittel der Mitglieder, der Bundespräsident oder der Bundeskanzler es verlangen."

Durch diese Neufassung des Artikels 39 GG ergeben sich folgende Auswirkungen auf die nachstehenden Artikel des Grundgesetzes:

— Die Artikel 45, 45 a Abs. 1 Satz 2, 49 werden gegenstandslos und entfallen.

— Artikel 58 Satz 2 erhält folgenden Wortlaut:
„Dies gilt nicht für die Ernennung und Entlassung des Bundeskanzlers, die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode gemäß Artikel 63 und das Ersuchen gemäß Artikel 69 Abs. 3."

— Artikel 63 Abs. 4 Satz 3 erhält folgenden Wortlaut:
„Erreicht der Gewählte diese Mehrheit nicht, so hat der Bundespräsident binnen sieben Tagen entweder ihn zu ernennen oder die Wahlperiode des Bundestages unter Anberaumung von Neuwahlen vorzeitig zu beenden."

— In Artikel 68 Abs. 1 Satz 1 werden die Worte „den Bundestag auflösen" ersetzt durch die Worte „die Wahlperiode des Bundestages unter Anberaumung von Neuwahlen vorzeitig beenden"; desgleichen im Artikel 68 Abs. 1 Satz 2 die Worte „zur Auflösung" durch die Worte „zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode".

— Artikel 81 Abs. 1 Satz 1, 1. Halbsatz erhält folgenden Wortlaut:
„Wird im Falle des Artikels 68 die Wahlperiode des Bundestages nicht vorzeitig beendet, so kann ..."

— Artikel 115 h Abs. 3 erhält folgenden Wortlaut:
„Für die Dauer des Verteidigungsfalles ist die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des Bundestages ausgeschlossen."

Das 33. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23. August 1976 (Bundesgesetzblatt I S. 2381) hat zwischenzeitlich den Kommissionsanregungen Rechnung getragen, soweit sie den nahtlosen Übergang der Wahlperioden und damit den Wegfall der Interimsregelungen für den Bundestag zum Gegenstand haben.

Die Kommission spricht sich für die Möglichkeit aus, das Institut einer Minderheitsregierung gemäß Artikel 63 Abs. 4 GG beizubehalten.

Für Artikel 68 Abs. 1 GG schlägt die Kommission folgende Fassung vor:

„Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so

kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen die Wahlperiode des Bundestages unter Anberaumung von Neuwahlen vorzeitig beenden. Das Recht zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode erlischt, sobald der Bundestag auf Antrag des Bundeskanzlers oder aus der Mitte des Bundestages mit der Mehrheit seiner Mitglieder dem Bundeskanzler das Vertrauen ausspricht oder mit derselben Mehrheit einen anderen Bundeskanzler wählt."

Für Artikel 81 Abs. 1, 3 und 4 GG empfiehlt die Kommission folgende Fassung:

„(1) Wird im Falle des Artikels 68 die Wahlperiode des Bundestages nicht vorzeitig beendet, so kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates den Gesetzgebungsnotstand erklären, wenn der Bundestag eine Gesetzesvorlage ablehnt, obwohl die Bundesregierung sie als dringlich bezeichnet hat. Das gleiche gilt, wenn eine Gesetzesvorlage abgelehnt worden ist, obwohl der Bundeskanzler mit ihr den Antrag des Artikels 68 verbunden hatte.

(3) Während der Amtszeit eines Bundeskanzlers kann auch jede andere Gesetzesvorlage, die die Bundesregierung innerhalb einer Frist von neun Monaten nach der Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes im Bundestag eingebracht und ihm gegenüber als dringlich bezeichnet hat, in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Absatzes 2 verabschiedet werden. In diesem Falle beträgt die Frist des Absatzes 2 Satz 2 sechs Wochen von der Dringlichkeitserklärung an. Eine weitere Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes ist während der Amtszeit desselben Bundeskanzlers unzulässig.

(4) Das Grundgesetz darf durch ein Gesetz, das nach Absatz 2 oder 3 zustande kommt, weder geändert noch ganz oder teilweise außer Kraft oder außer Anwendung gesetzt werden."

Die Kommission spricht sich dagegen aus, die Wahl zu den Volksvertretungen der Länder an einem gemeinsamen Wahltag durchzuführen.

Kapitel 4

Parlamentarische Kontrollrechte

Zur Verbesserung des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens hat die Kommission folgende Empfehlungen beschlossen:

1. Der Bundestag muß auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder ein Untersuchungsverfahren einleiten. Der Antrag muß den Gegenstand der Untersuchung näher bezeichnen.

2. Zur Durchführung des Untersuchungsverfahrens bestellt der Bundestag einen Untersuchungsausschuß, bestehend aus
   a) einem nicht stimmberechtigten Vorsitzenden und
   b) bis zu neun stimmberechtigten Mitgliedern nach der Stärke der Fraktionen; mindestens zwei Mitglieder müssen zu den Antragstellern gehören.

3. Dem Untersuchungsausschuß soll ein Parlamentarier und nicht ein Richter vorsitzen. Der Vorsitzende braucht die Befähigung zum Richteramt nicht zu besitzen.

4. Der Vorsitzende wird vom Bundestag in der Reihenfolge der Stärke der Fraktionen gewählt; die Mitglieder werden von den Fraktionen benannt.

5. Von diesem Vorsitzenden ist die faire und unparteiische Handhabung der Verfahrensordnung zu fordern. Deswegen kann er nicht Wortführer einer Seite und nicht stimmberechtigt sein.

6. Der Vorsitzende leitet das Untersuchungsverfahren. Er ist dabei gebunden an
   a) den Untersuchungsbeschluß des Bundestages,
   b) das Verfahrensgesetz,
   c) die allgemeinen Gesetze,
   d) einen Beschluß, dem die Mehrheit jeder der im Untersuchungsausschuß vertretenen Fraktionen zugestimmt hat,
   e) einen Beschluß, der mit der Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder des Untersuchungsausschusses gefaßt worden ist.

7. Jedes Mitglied des Untersuchungsausschusses hat das Recht,
   a) zusammen mit einem weiteren Mitglied Beweisanträge zu stellen,
   b) sonstige Anträge zu stellen,
   c) Fragen an Auskunftspersonen zu richten und
   d) seine Auffassung über Ablauf und Ergebnis des Untersuchungsverfahrens im Schlußbericht an den Bundestag niederzulegen.

8. Der Vorsitzende kann auf Antrag des Präsidiums vom Bundestag abberufen werden, wenn er seine ihm nach Nummer 6 obliegenden Pflichten gröblich verletzt hat oder wenn ein sonstiger wichtiger Grund vorliegt.

9. Der Untersuchungsausschuß legt dem Bundestag einen schriftlichen Bericht über Ablauf und Ergebnis des Untersuchungsverfahrens vor.

10. Der Bundesregierung soll nicht generell ein Zutrittsrecht zum Untersuchungsausschuß verweigert werden; es soll aber die Möglichkeit zur Einschränkung des Anwesenheitsrechts und Rederechts der Bundesregierung für den Einzelfall zugelassen werden. Dazu soll das Verfahrensgesetz festlegen
    a) die Einschränkbarkeit des Anwesenheitsrechts der Bundesregierung für die Beratungsphase des Untersuchungsverfahrens,

b) die Ausschließbarkeit einzelner Mitglieder oder Beauftragter der Bundesregierung bei der Beweisaufnahme und bei den Beratungen des Untersuchungsausschusses.

Für die Mitglieder des Bundesrates und ihre Beauftragten soll gleiches gelten.

11. Die Bundesregierung darf die Vorlage der Akten nur dann verweigern, wenn davon zu erwartende erhebliche Nachteile für die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Staaten oder für die (äußere und innere, einschließlich wirtschaftliche) Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland glaubhaft gemacht werden.

12. Bei Weigerung eines Bundesministers, Akten vorzulegen oder Aussagegenehmigungen zu erteilen, kann der Untersuchungsausschuß die Entscheidung der Bundesregierung herbeiführen. Die Durchführung dieses Verfahrens muß verfassungsrechtlich gesichert sein.

13. Zur Verwirklichung dieser Grundsätze ist — nach entsprechender Änderung des Grundgesetzes — ein eigenes Verfahrensgesetz für Untersuchungsausschüsse (Verfahrensregelung) zu erlassen. Die sinngemäße Anwendung der Strafprozeßordnung soll entfallen.

14. Das Verfahrensgesetz soll insbesondere enthalten:

a) das Recht eines Viertels der stimmberechtigten Mitglieder, einer Änderung eines Beweisbeschlusses zu widersprechen,

b) eine Regelung der Beschlußfähigkeit des Untersuchungsausschusses, wobei diese fortgelten soll, bis sie angezweifelt wird,

c) ein Verwertungsverbot für Akten und andere Urkunden, die nicht verlesen wurden und von den Mitgliedern nicht gelesen werden konnten,

d) die Verantwortung des Vorsitzenden für die Vorlage des Berichts an das Plenum ohne die Verpflichtung, diesen Bericht zu entwerfen und zu unterschreiben,

e) eine Vorschrift über die Aussetzung und Einstellung des Untersuchungsverfahrens, wobei ein Viertel der Mitglieder des Ausschusses der Aussetzung, ein Viertel der Mitglieder des Bundestages der Einstellung widersprechen können soll.

15. Das Verfahrensgesetz soll Abstand nehmen von:

a) einer Voruntersuchung durch einen Vertreter des öffentlichen Interesses beim Bundestag oder einen dafür eingesetzten Unterausschuß,

b) einer Unterscheidung zwischen Zeugen und Betroffenen,

c) der Verpflichtung des Vorsitzenden, das Protokoll zu unterschreiben,

d) dem Zwang, alle Akten zu verlesen,

e) dem Recht zur Vereidigung,

f) der Zulässigkeit eines Untersuchungsausschusses zur Vorbereitung der Präsidentenanklage gemäß Artikel 61 GG (oder einer Abgeordnetenanklage, wie nach Landesverfassungsrecht zulässig).

Zur Realisierung der vorstehenden Empfehlungen schlägt die Kommission folgende Grundgesetzänderung vor:

„Artikel 44 (neu)

(1) Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden. Beweise, die von mindestens zwei stimmberechtigten Mitgliedern des Untersuchungsausschusses beantragt werden, müssen erhoben werden, es sei denn, daß sie offensichtlich außerhalb des Untersuchungsauftrages liegen.

(2) Den Vorsitz im Untersuchungsausschuß führt ein vom Bundestag gewähltes, im Untersuchungsausschuß nicht stimmberechtigtes Mitglied des Bundestages.

(3) Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet. Die Bundesregierung und ihre Mitglieder sind zur Vorlage aller vom Untersuchungsausschuß angeforderten Akten und Unterlagen verpflichtet, es sei denn, sie machen glaubhaft, daß durch die Vorlage erhebliche Nachteile für die äußere, innere oder wirtschaftliche Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder ihre Beziehungen zu anderen Staaten eintreten. Weigert sich ein Mitglied der Bundesregierung, Akten oder Unterlagen vorzulegen oder Aussagegenehmigungen zu erteilen, so kann der Untersuchungsausschuß eine Entscheidung der Bundesregierung verlangen. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.

(4) Die Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse sind der richterlichen Erörterung entzogen. In der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhaltes sind die Gerichte frei.

(5) Der Zutritt von Mitgliedern des Bundesrates und der Bundesregierung sowie ihren Beauftragten zu den Sitzungen von Untersuchungsausschüssen des Bundestages kann für den Einzelfall auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.

(6) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das insbesondere die Rechte der Ausschußminderheit sicherzustellen hat."

Zur Stellung und zu den Befugnissen von Enquete-Kommissionen empfiehlt die Kommission:

a) Zur Vorbereitung von umfangreichen und bedeutsamen Gesetzen oder Planungen staatlicher Aufgaben kann der Bundestag Enquete-Kommissionen einsetzen.

b) Die Befugnisse der Enquete-Kommissionen gegenüber Bundes- oder Landesbehörden umfas-

sen alle dafür erforderlichen Auskunftsrechte im Rahmen der bisherigen Staatspraxis; dazu gehören insbesondere der Anspruch auf Vorlage und Auslieferung von Akten, Urkunden und Unterlagen, der Anspruch auf schriftliche und mündliche Auskünfte und auf die Durchführung von Anhörungen sowie der Anspruch auf Durchsetzung dieser Befugnisse durch Sanktionsdrohungen.

c) Soweit dies zur Erreichung des Untersuchungszwecks erforderlich ist, sind die Enquete-Kommissionen auch gegenüber natürlichen und juristischen Personen und Personengesellschaften mit den erforderlichen Befugnissen auszustatten; dazu gehört auch der beschränkte Zugriff auf die dem Steuer-, Bank- oder Geschäftsgeheimnis unterliegenden Informationen, wobei die Verwertung solcher Informationen nur zur Herstellung genereller Datenübersichten zulässig sein soll. Die Rechte einzelner juristischer oder natürlicher Personen sollen geschützt werden. Hierzu sind Vorschriften über die Vertraulichkeit erforderlich.

d) Zur Begründung dieser Befugnisse ist eine entsprechende Anwendung von Artikel 44 GG nicht ausreichend; wegen des begrifflichen und institutionellen Unterschieds zwischen Enquete-Kommissionen und Untersuchungsausschüssen ist vielmehr eine besondere gesetzliche Begründung der Befugnisse vorzunehmen. Die in Artikel 43 Abs. 1 GG verankerten Auskunftsrechte des Bundestages reichen nur gegenüber der Bundesregierung für den Auftrag der Enquete-Kommissionen aus.

e) Stellung und Aufgaben der Enquete-Kommissionen, die auch Rechte gegenüber Privaten bedingen, sind in einem besonderen Artikel 44 a (neu) des Grundgesetzes zu verankern. Die gesetzliche Einzelregelung von Verfahren und Befugnissen soll durch ein generelles Gesetz einheitlich für alle Enquete-Kommissionen, die Einzelregelung der Befugnisse für jede einzusetzende Enquete-Kommission im jeweiligen Einsetzungsbeschluß erfolgen. Ein Mantelgesetz, in dem neben Verfahren und Befugnissen der Enquete-Kommissionen auch diejenigen anderer parlamentarischer Ausschüsse geregelt würden, ist nach der Ansicht der Kommission nicht empfehlenswert, weil es sich bei den Enquete-Kommissionen um Gremien handelt, die sich von allen anderen parlamentarischen Ausschüssen prinzipiell durch ihre Zusammensetzung, Arbeitsweise und Außenwirkung unterscheiden, so daß die wenigen regelungsbedürftigen Gemeinsamkeiten keine einheitliche Lösung rechtfertigen — im Gegenteil: Es dürfte sogar sehr unzweckmäßig sein, so Verschiedenes in einem einheitlichen Gesetz zusammenzufassen.

Die Realisierung dieser Vorschläge macht die Einführung eines neuen Artikels 44 a in das Grundgesetz erforderlich. Er bietet zugleich die Grundlage für die nötige Ausführungsgesetzgebung. Die Kommission empfiehlt, Enquete-Kommissionen durch die folgende Einfügung eines Artikels 44 a verfassungsrechtlich zu verankern:

„Artikel 44 a (neu)

(1) Der Bundestag kann zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachgebiete Enquete-Kommissionen einsetzen, denen auch Mitglieder angehören dürfen, die nicht Abgeordnete sind.

(2) Die Enquete-Kommissionen können alle für ihren Auftrag erforderlichen Beweise erheben. Die Einzelheiten sind in einem besonderen Gesetz zu regeln, das auch das sonstige Verfahren festlegt. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.

(3) Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet."

Zur parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste hat die Kommission folgende Empfehlung beschlossen:

Die grundgesetzliche Verankerung eines besonderen Ausschusses des Deutschen Bundestages für Angelegenheiten der Nachrichtendienste ist nicht erforderlich. Die Kommission geht dabei davon aus, daß der Vorsitz des bestehenden parlamentarischen Vertrauensmännergremiums von einem Mitglied des Deutschen Bundestages ausgeübt wird.

Kapitel 5

Gestaltung der Gesetzesberatung

Die Kommission hat folgende Empfehlungen beschlossen:

a) Der Bundestag erledigt Gesetzentwürfe in der Regel in zwei Beratungen. Drei Beratungen erfolgen nur bei verfassungsändernden Gesetzen und beim Haushaltsgesetz sowie bei anderen Gesetzentwürfen auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Bundestages. Der Antrag kann bis zum Ende der zweiten Beratung gestellt werden.

b) In der ersten Beratung findet in der Regel eine allgemeine Aussprache als politische Richtlinie für die Sachberatung statt.

c) Die Fraktionen sollen bei Vorlagen von erheblicher Bedeutung die allgemeine Aussprache durch schriftliche Stellungnahmen vorbereiten, die allen Abgeordneten rechtzeitig vor der ersten Beratung zuzustellen sind.

d) Zwischen der ersten und der zweiten Beratung findet auf Verlangen von soviel Mitgliedern des Bundestages, wie einer Fraktionsstärke entspricht, eine gemeinsame Sitzung des federführenden und der mitberatenden Ausschüsse statt (Erweiterte Ausschußberatung). Stimmberechtigt sind die Mitglieder derjenigen Ausschüsse, die zur Erweiterten Ausschußberatung zusammentreten.

e) Die Erweiterte Ausschußberatung ist öffentlich. Auf Antrag eines Zehntels der Mitglieder oder auf Antrag der Bundesregierung kann mit Zwei-

drittelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.

f) Die Erweiterte Ausschußberatung findet in Räumen statt, die im Hinblick auf Sitzanordnung und Ausstattung den Erfordernissen von politischer Debatte, detaillierter Einzelberatung und Beteiligung der Öffentlichkeit Rechnung tragen.

g) Am Schluß der zweiten Beratung wird über die Annahme oder Ablehnung des Gesetzentwurfs abgestimmt. Der Präsident stellt von Amts wegen die Beschlußfähigkeit fest. Sind drei Beratungen vorgeschrieben oder beantragt, so erfolgt diese Feststellung vor der Schlußabstimmung in der dritten Beratung.

Kapitel 6

Rechtsetzungsbefugnisse der Exekutive

Für Artikel 80 GG schlägt die Kommission folgenden Wortlaut vor:

„(1) Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei muß der Zweck der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Verordnung anzugeben. Ist durch Gesetz vorgesehen, daß eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zur Übertragung der Ermächtigung einer Rechtsverordnung.

(2) Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers, die nicht in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden, sofern nicht ein Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt.

(3) Soweit durch Bundesgesetze Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, sind die Länder zu einer Regelung auch durch Gesetz befugt."

Zu der Empfehlung eines selbständigen Verordnungsrechts der Exekutive hat sich die Kommission nicht entschließen können.

Kapitel 7

Der Bundesrat: Zusammensetzung und Aufgaben

Die Kommission hat — von einer Fristverlängerung abgesehen — keine Änderungen beschlossen. Ihre Empfehlungen lauten wie folgt:

a) Das Bundesratsprinzip des Grundgesetzes soll beibehalten werden; eine Ergänzung der von den Länderregierungen entsandten Bundesratsmitglieder durch Landesparlamentarier oder durch innerhalb der Länder zu wählende Senatoren wird nicht befürwortet.

b) Die derzeitige Verteilung der Stimmen auf die Länder im Bundesrat nach Artikel 51 Abs. 2 GG soll beibehalten werden.

c) Eine Erweiterung der Aufgaben des Bundesrates zur Wahrnehmung der Länderkooperation (sogenannte Dritte Ebene), etwa durch einen Länderrat, wird nicht befürwortet.

d) Eine unmittelbare Beteiligung der Länderparlamente an Grundgesetzänderungen (Erfordernis der Genehmigung durch zwei Drittel der Länderparlamente) empfiehlt sich nicht.

e) Eine ausdrückliche Bestimmung des Grundgesetzes über das Befassungsrecht der Länderparlamente mit Angelegenheiten des Bundesrates ist nicht erforderlich. Die Beratungsfrist des Bundesrates nach Artikel 76 Abs. 2 GG soll bei Grundgesetzänderungen auf drei Monate verlängert werden, damit den Volksvertretungen der Länder ausreichend Zeit zur Beratung hierüber zur Verfügung steht. Artikel 76 Abs. 2 GG ist um folgenden Satz 4 zu ergänzen:

„Bei Vorlagen zur Änderung dieses Grundgesetzes beträgt die Frist drei Monate."

Kapitel 8

Die Errichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates Probleme der Stellung der Verbände in der politischen Ordnung

Die Kommission hat sich gegen einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat ausgesprochen. Sie hält es auch nicht für erforderlich, das bestehende Verfahren der Mitwirkung der Verbände an der Gesetzgebung zu ändern. Ob und inwieweit es einer rechtlichen Regelung der Stellung der Verbände in der politischen Ordnung bedarf, soll durch eine besondere Untersuchung geklärt werden, wobei auch an eine Enquete-Kommission gedacht wurde.

Kapitel 9

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen

Im einzelnen empfiehlt die Kommission:

a) Dem Bund wird ermöglicht, in sämtlichen Bereichen des nunmehr zusammengefaßten Katalogs der bisherigen konkurrierenden Vollregelungs- und Rahmenkompetenzen, wenn und soweit es erforderlich ist, einheitliches Bundesrecht zu setzen.

b) Der eigene Gesetzgebungsbereich der Länder wird durch eine Konkretisierung und Verschärfung der Bedürfnisklausel des Artikels 72 Abs. 2 GG sowohl hinsichtlich der Materie als auch hinsichtlich jeder einzelnen Norm und ihrer Regelungsintensität besser gegen eine Aushöhlung gesichert.

c) Der Landesgesetzgebung wird das neue Feld der Ausfüllung von Richtliniengesetzen des Bundes in den Fällen erschlossen, in denen die Bedürfnisprüfung ergibt, daß derartige Richtlinien des Bundes ausreichen.

d) Das Bundesverfassungsgericht wird in die Pflicht genommen, die Einhaltung der Bedürfnisklausel und damit den Kompetenzbereich der Länder zu schützen.

e) Künftige Gesetze des Bundes in den Bereichen der bisherigen Rahmenkompetenz, die die Länderinteressen besonders stark berühren, werden an die Zustimmung des Bundesrates geknüpft.

Für den ergänzten Artikel 72 GG empfiehlt die Kommission folgenden Wortlaut der Absätze 2 bis 5:

„(2) Der Bund ist in diesem Bereich zur Gesetzgebung befugt, wenn und soweit die für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderliche Rechtseinheit, die Wirtschaftseinheit oder die geordnete Entwicklung des Bundesgebietes nur durch eine bundesgesetzliche Regelung zu erreichen ist.

(3) Bundesgesetze nach Absatz 2 sind auf diejenigen Regelungen zu beschränken, die erforderlich sind, um die dort genannten Ziele zu erreichen; das Weitere ist der Landesgesetzgebung zu überlassen.

(4) Übt der Bund seine Befugnisse nach Absatz 3 durch den Erlaß von Richtlinien für die Landesgesetzgebung aus, so sind die Länder verpflichtet, diese innerhalb einer durch das Gesetz bestimmten angemessenen Frist durch Landesgesetz zu verwirklichen.

(5) Auf Antrag des Bundesrates oder eines Landes entscheidet das Bundesverfassungsgericht, ob ein Bundesgesetz den Voraussetzungen der Absätze 2 und 3 entspricht. Artikel 93 bleibt unberührt."

Für Artikel 73 Nr. 3 GG empfiehlt die Kommission folgende Fassung:

„3. die Freizügigkeit, das Paßwesen, die Ein- und Auswanderung, das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer und die Auslieferung."

Für die von ihr geänderten und hinzugefügten Nummern von Artikel 74 GG hat die Kommission folgende Fassung empfohlen:

„(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

2. das Personenstandswesen und das Melde- und Ausweisrecht;

6. die Personen- und Sachschäden als Folge von Krieg, Gefangenschaft und Gewaltherrschaft sowie die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen;

13. das Recht der Hochschulen und der Ausbildungsbeihilfen sowie die Förderung der wissenschaftlichen Forschung;

17. die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, die Sicherung der Ernährung, die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, das Jagdrecht, die Hochsee- und Küstenfischerei und den Küstenschutz;

18. die Bodenverteilung, das Bodenrecht, den Grundstücksverkehr, das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen;

25. die Raumordnung, den Naturschutz und die Landschaftspflege, den Wasserhaushalt, die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung;

26. die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienste der Länder, Gemeinden und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechtes stehenden Personen sowie der Landesrichter;

27. das Recht der Presse und des Films.

(2) Bundesgesetze über das Recht der Hochschulen, der Presse und des Films, über die Bodenverteilung, die Raumordnung, den Naturschutz, die Landschaftspflege und den Wasserhaushalt sowie solche nach Absatz 1 Nummer 26 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates."

Die Artikel 74 a und 75 GG entfallen.

Für Artikel 77 Abs. 4 GG empfiehlt die Kommission folgenden Wortlaut:

„(4) Wird der Einspruch mit der Mehrheit der Stimmen des Bundesrates beschlossen, so kann er durch Beschluß der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages zurückgewiesen werden. Hat der Bundesrat den Einspruch mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln seiner Stimmen beschlossen, so bedarf die Zurückweisung durch den Bundestag einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages."

Kapitel 10

Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung

Für Artikel 87 Abs. 3 Satz 1 GG schlägt die Kommission folgende Fassung vor:

„Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden; handelt es sich bei den Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes um die in Artikel 74 Abs. 2 genannten, so bedarf das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates."

Der von der Kommission empfohlene neue Artikel 90 a soll folgenden Wortlaut haben:

„Für die Ausführung von Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Einrichtung, auf die der Bund gemäß Artikel 24 Hoheitsrechte übertragen hat, gelten die Regelungen für die Ausführung von Bundesgesetzen entsprechend. Sind die Vorschriften hiernach von den Ländern als eigene Ange-

legenheit auszuführen, so kann durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates abweichend hiervon bestimmt werden, daß sie von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt werden."

Kapitel 11

Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung

Die von der Kommission empfohlenen neuen Artikel 28 a und 104 b, durch die die Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG ersetzt werden sollen, sollen folgenden Wortlaut haben:

Artikel 28 a (neu)

„(1) Bund und Länder können gemeinsam Aufgaben planen, die für die Entwicklung des Bundesgebietes von Bedeutung sind.

(2) Die gemeinsame Planung ist Rahmenplanung. Die Auswahl der einzelnen Vorhaben, die Einzelplanung und ihre Durchführung bleiben Aufgabe von Bund und Ländern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten.

(3) Die gemeinsame Planung bedarf der Zustimmung des Bundes und der Mehrheit der Länder. Die Volksvertretungen des Bundes und der Länder sind zu beteiligen.

(4) Das Nähere, insbesondere die Auswahl der Planungsbereiche, das Verfahren und die Beteiligung des Bundestages sowie Grundsätze über die Beteiligung der Volksvertretungen der Länder regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Artikel 104 b (neu)

(1) Der Bund leistet an die Länder Finanzbeiträge für besonders bedeutsame Vorhaben der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände)

1. zum Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken,
2. zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

(2) Der Bund kann an die Länder Finanzbeiträge für besonders bedeutsame Vorhaben der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) leisten

1. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums,
2. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

(3) Soweit eine Planung nach Artikel 28 a besteht, haben sich Finanzbeiträge in ihrem Rahmen zu halten.

(4) Der Bund kann ferner zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung an einzelne oder alle Länder sowie an Einrichtungen von überregionaler Bedeutung Finanzbeiträge leisten.

(5) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 und des Absatzes 2 Nr. 1 mindestens die Hälfte der Ausgaben in jedem Land; in den Fällen des Absatzes 2 Nr. 2 soll er die Hälfte der Ausgaben in jedem Land tragen. Der Anteil ist für die Länder einheitlich festzusetzen.

(6) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Vorhaben, regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Das Gesetz kann in besonderen Fällen auch das Verfahren der Auswahl der Vorhaben regeln. Die Aufnahme eines Vorhabens in die Förderung bedarf der Zustimmung des Landes, in dessen Gebiet es durchgeführt wird. Im Falle des Absatzes 4 kann die Regelung auch durch Verwaltungsvereinbarung erfolgen. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten."

Kapitel 12

Finanzverfassung

Für Artikel 104 a Abs. 3 GG empfiehlt die Kommission folgenden Wortlaut:

„(3) Gewähren Bundesgesetze, die von den Ländern ausgeführt werden, Geldleistungen, so trägt der Bund 80 v. H. davon, sofern das Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates nichts anderes bestimmt. Trägt der Bund 80 v. H. der Ausgaben oder mehr, so wird das Gesetz im Auftrage des Bundes ausgeführt."

Ein neu einzufügender Absatz 3 a in Artikel 104 a GG soll wie folgt lauten:

„(3 a) Gewähren Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Einrichtung, auf die der Bund Hoheitsrechte nach Artikel 24 Abs. 1 übertragen hat, Geldleistungen, so gilt Absatz 3 entsprechend. Die Ausgaben für die Durchführung anderer als der in Satz 1 genannten Rechtsvorschriften einer solchen Einrichtung, die von den Ländern auszuführen sind, tragen Bund und Länder je zur Hälfte, sofern nicht ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates oder eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern etwas anderes bestimmt. Die Verwaltungsvereinbarung kann auch das Verfahren und die Planung regeln. Trägt der Bund 50 v. H. oder mehr der Ausgaben, so kann die Bundesregierung Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften zur Ausführung oder Ausfüllung der Rechtsvorschriften nach Satz 2 erlassen."

Die Kommission empfiehlt, in Artikel 106 Abs. 5 GG folgenden Satz 4 anzufügen:

„Durch die Landesgesetzgebung kann bestimmt werden, daß ein Teil des Gemeindeanteils den Kreisen zufließt."

Kapitel 13

Zur Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung

Die Empfehlungen der Kommission lauten wie folgt:

— Eine Mitwirkung kommunaler Vertreter im Bundesrat kann — wie auch immer legitimiert und ausgestaltet — nicht empfohlen werden.

— Eine Ergänzung des Artikels 28 Abs. 2 GG in Richtung auf verfassungsrechtlich festgelegte Anhörungsrechte der kommunalen Spitzenverbände kann nicht empfohlen werden.

— Nach den bereits gewährten Anhörungsrechten in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien wird auch für die Initiativgesetze des Bundesrates ein Anhörungsrecht in dessen Geschäftsordnung empfohlen, kraft dessen den kommunalen Spitzenverbänden Gelegenheit zur Stellungnahme im Plenum und in den Ausschüssen des Bundesrates zu geben ist bei Vorlagen, die die Belange der kommunalen Selbstverwaltung berühren.

— Eine Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände bei einer gemeinsamen Rahmenplanung nach Artikel 28 a (neu) ist im Grundsatz zu empfehlen, sofern kommunale Belange berührt werden. Sie kann jedoch gegenüber der des Bundes und der der Länder nicht gleichgewichtig sein. Sie ist nicht im Grundgesetz, sondern in den Ausführungsgesetzen zu der gemeinsamen Planung nach Artikel 28 a (neu) und der Investitionsfinanzierung nach Artikel 104 b (neu) zu verankern.

Kapitel 14

Internationale Beziehungen

Für Artikel 24 Abs. 1 GG schlägt die Kommission folgenden Wortlaut vor:

„Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen, solche der Länder jedoch nur durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates."

Für die Fassung von Artikel 32 Abs. 1 und 3 GG empfiehlt die Kommission:

„(1) Die Pflege der auswärtigen Beziehungen ist Sache des Bundes.

(3) Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können auch sie mit Zustimmung der Bundesregierung völkerrechtliche Verträge abschließen. Schließt der Bund solche Verträge ab, so hat er vor dem Abschluß die Zustimmung der Länder einzuholen; dies gilt nicht, wenn nur ein für den Vertragszweck unwesentlicher Teil des Vertrages in die Zuständigkeit der Länder fällt. Die Länder treffen die zur Durchführung dieser Verträge erforderlichen Maßnahmen."

Kapitel 15

Zuweisungen des „ordentlichen" Rechtsweges im Grundgesetz

Die Kommission schlägt folgende Grundgesetzänderungen vor:

— Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 erhält folgende Fassung:

„Im Streitfall steht der Rechtsweg offen."

— Artikel 34 Satz 3 erhält folgende Fassung:

„Für den Anspruch auf Schadensersatz und für den Rückgriff steht im Streitfall der Rechtsweg offen."

Kapitel 16

Fragestellungen der Verfassungsgerichtsbarkeit

Bei diesem Kapitel hat es die Kommission bei einem Katalog von Fragen belassen müssen, der sich nicht allein mit der Struktur des Bundesverfassungsgerichts und der Wahl seiner Richter, sondern auch mit dem Verhältnis der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu der des Europäischen Gerichtshofes sowie der grundlegenden Problematik zwischen verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung und gesetzgeberischer Gestaltung befaßt.

Synopse der Bestimmungen des Grundgesetzes und der von der Kommission empfohlenen Änderungen

gegenwärtige Textfassung des Grundgesetzes	empfohlene Änderung des Grundgesetzes	Kapitel
Artikel 14 **(Eigentum, Erbrecht, Enteignung)** *)	Artikel 14	15
(1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.	(1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.	
(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.	(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.	
(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.	(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. **Im Streitfall steht der Rechtsweg offen.**	
Artikel 24 **(Zwischenstaatliche Einrichtungen)**	Artikel 24	14
(1) Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.	(1) Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen, **solche der Länder jedoch nur durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates.**	
(2) Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.	(2) Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.	
(3) Zur Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten wird der Bund Vereinbarungen über eine allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit beitreten.	(3) Zur Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten wird der Bund Vereinbarungen über eine allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit beitreten.	
vergleiche Artikel 91 a, 91 b, 104 a Abs. 4	**Artikel 28 a**	11
	(1) Bund und Länder können gemeinsam Aufgaben planen, die für die Entwicklung des Bundesgebietes von Bedeutung sind.	
	(2) Die gemeinsame Planung ist Rahmenplanung. Die Auswahl der einzelnen Vorha-	

*) Die nichtamtlichen Überschriften werden zur leichteren Orientierung des Lesers abgedruckt.

gegenwärtige Textfassung des Grundgesetzes	empfohlene Änderung des Grundgesetzes	Kapitel
	ben, die Einzelplanung und ihre Durchführung bleiben Aufgabe von Bund und Ländern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten.	
	(3) Die gemeinsame Planung bedarf der Zustimmung des Bundes und der Mehrheit der Länder. Die Volksvertretungen des Bundes und der Länder sind zu beteiligen.	
	(4) Das Nähere, insbesondere die Auswahl der Planungsbereiche, das Verfahren und die Beteiligung des Bundestages sowie Grundsätze über die Beteiligung der Volksvertretungen der Länder regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.	
Artikel 32	Artikel 32	14
(Auswärtige Beziehungen)		
(1) Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes.	(1) Die Pflege **der auswärtigen Beziehungen** ist Sache des Bundes.	
(2) Vor dem Abschlusse eines Vertrages, der die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, ist das Land rechtzeitig zu hören.	(2) Vor dem Abschlusse eines Vertrages, der die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, ist das Land rechtzeitig zu hören.	
(3) Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen.	(3) Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können **auch** sie mit Zustimmung der Bundesregierung **völkerrechtliche Verträge** abschließen. **Schließt der Bund solche Verträge ab, so hat er vor dem Abschluß die Zustimmung der Länder einzuholen; dies gilt nicht, wenn nur ein für den Vertragszweck unwesentlicher Teil des Vertrages in die Zuständigkeit der Länder fällt. Die Länder treffen die zur Durchführung dieser Verträge erforderlichen Maßnahmen.**	
Artikel 34	Artikel 34	15
(Haftung bei Amtspflichtverletzungen)		
Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht. Bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit bleibt der Rückgriff vorbehalten. Für den Anspruch auf Schadensersatz und für den Rückgriff darf der ordentliche Rechtsweg nicht ausgeschlossen werden.	Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht. Bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit bleibt der Rückgriff vorbehalten. Für den Anspruch auf Schadensersatz und für den Rückgriff **steht im Streitfall der Rechtsweg offen.**	
Artikel 39	Artikel 39	3
(Wahlperiode, Zusammentritt, Einberufung)		
(1) Der Bundestag wird auf vier Jahre gewählt. Seine Wahlperiode endet mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages. Die Neuwahl findet frühestens fünfundvierzig, spätestens siebenundvierzig Monate nach Beginn der Wahlperiode statt. Im Falle einer Auflö-	(1) Der Bundestag wird auf vier Jahre gewählt. Seine Wahlperiode endet mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages. Die Neuwahl findet frühestens fünfundvierzig, spätestens siebenundvierzig Monate nach Beginn der Wahlperiode statt.	

gegenwärtige Textfassung des Grundgesetzes	empfohlene Änderung des Grundgesetzes	Kapitel
sung des Bundestages findet die Neuwahl innerhalb von sechzig Tagen statt.		
	(2) **Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder kann der Bundestag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließen, die Wahlperiode vorzeitig zu beenden.**	
	(3) **Bei vorzeitiger Beendigung der Wahlperiode findet die Neuwahl innerhalb von sechzig Tagen statt. Es gilt Absatz 1 Satz 2.**	
(2) Der Bundestag tritt spätestens am dreißigsten Tage nach der Wahl zusammen.	(4) **Der Bundespräsident beraumt die Neuwahlen an.** Der Bundestag tritt spätestens am dreißigsten Tag nach der Wahl zusammen.	
(3) Der Bundestag bestimmt den Schluß und den Wiederbeginn seiner Sitzungen. Der Präsident des Bundestages kann ihn früher einberufen. Er ist hierzu verpflichtet, wenn ein Drittel der Mitglieder, der Bundespräsident oder der Bundeskanzler es verlangen.	(5) Der Bundestag bestimmt den Schluß und den Wiederbeginn seiner Sitzungen. Der Präsident des Bundestages kann ihn früher einberufen. Er ist hierzu verpflichtet, wenn ein Drittel der Mitglieder, der Bundespräsident oder der Bundeskanzler es verlangen.	
Artikel 44 **(Untersuchungsausschüsse)**	Artikel 44	4
(1) Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden.	(1) Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden. **Beweise, die von mindestens zwei stimmberechtigten Mitgliedern des Untersuchungsausschusses beantragt werden, müssen erhoben werden, es sei denn, daß sie offensichtlich außerhalb des Untersuchungsauftrages liegen.**	
(2) Auf Beweiserhebungen finden die Vorschriften über den Strafprozeß sinngemäß Anwendung. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.	(2) **Den Vorsitz im Untersuchungsausschuß führt ein vom Bundestag gewähltes, im Untersuchungsausschuß nicht stimmberechtigtes Mitglied des Bundestages.**	
(3) Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet.	(3) Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet. **Die Bundesregierung und ihre Mitglieder sind zur Vorlage aller vom Untersuchungsausschuß angeforderten Akten und Unterlagen verpflichtet, es sei denn, sie machen glaubhaft, daß durch die Vorlage erhebliche Nachteile für die äußere, innere oder wirtschaftliche Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder ihre Beziehungen zu anderen Staaten eintreten. Weigert sich ein Mitglied der Bundesregierung, Akten oder Unterlagen vorzulegen oder Aussagegenehmigungen zu erteilen, so kann der Untersuchungsausschuß eine Entscheidung der Bundesregierung verlangen.** Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.	

gegenwärtige Textfassung des Grundgesetzes	empfohlene Änderung des Grundgesetzes	Kapitel
noch Artikel 44		
(4) Die Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse sind der richterlichen Erörterung entzogen. In der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhaltes sind die Gerichte frei.	(4) Die Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse sind der richterlichen Erörterung entzogen. In der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhaltes sind die Gerichte frei.	
	(5) **Der Zutritt von Mitgliedern des Bundesrates und der Bundesregierung sowie ihren Beauftragten zu den Sitzungen von Untersuchungsausschüssen des Bundestages kann für den Einzelfall auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.**	
	(6) **Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das insbesondere die Rechte der Ausschußminderheit sicherzustellen hat.**	
	Artikel 44a	4
	(1) Der Bundestag kann zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachgebiete Enquete-Kommissionen einsetzen, denen auch Mitglieder angehören dürfen, die nicht Abgeordnete sind.	
	(2) Die Enquete-Kommissionen können alle für ihren Auftrag erforderlichen Beweise erheben. Die Einzelheiten sind in einem besonderen Gesetz zu regeln, das auch das sonstige Verfahren festlegt. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.	
	(3) Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet.	
Artikel 58 **(Gegenzeichnung)**	Artikel 58	3
Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder durch den zuständigen Bundesminister. Dies gilt nicht für die Ernennung und Entlassung des Bundeskanzlers, die Auflösung des Bundestages gemäß Artikel 63 und das Ersuchen gemäß Artikel 69 Abs. 3.	Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder durch den zuständigen Bundesminister. Dies gilt nicht für die Ernennung und Entlassung des Bundeskanzlers, **die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode** gemäß Artikel 63 und das Ersuchen gemäß Artikel 69 Abs. 3.	
Artikel 63 **Wahl und Ernennung des Bundeskanzlers**	Artikel 63 **Wahl und Ernennung des Bundeskanzlers**	3
(1) Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestage ohne Aussprache gewählt.	(1) Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestage ohne Aussprache gewählt.	
(2) Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich vereinigt. Der Gewählte ist vom Bundespräsidenten zu ernennen.	(2) Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich vereinigt. Der Gewählte ist vom Bundespräsidenten zu ernennen.	

gegenwärtige Textfassung des Grundgesetzes	empfohlene Änderung des Grundgesetzes	Kapitel
(3) Wird der Vorgeschlagene nicht gewählt, so kann der Bundestag binnen vierzehn Tagen nach dem Wahlgange mit mehr als der Hälfte seiner Mitglieder einen Bundeskanzler wählen.	(3) Wird der Vorgeschlagene nicht gewählt, so kann der Bundestag binnen vierzehn Tagen nach dem Wahlgange mit mehr als der Hälfte seiner Mitglieder einen Bundeskanzler wählen.	
(4) Kommt eine Wahl innerhalb dieser Frist nicht zustande, so findet unverzüglich ein neuer Wahlgang statt, in dem gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält. Vereinigt der Gewählte die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich, so muß der Bundespräsident ihn binnen sieben Tagen nach der Wahl ernennen. Erreicht der Gewählte diese Mehrheit nicht, so hat der Bundespräsident binnen sieben Tagen entweder ihn zu ernennen oder den Bundestag aufzulösen.	(4) Kommt eine Wahl innerhalb dieser Frist nicht zustande, so findet unverzüglich ein neuer Wahlgang statt, in dem gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält. Vereinigt der Gewählte die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich, so muß der Bundespräsident ihn binnen sieben Tagen nach der Wahl ernennen. Erreicht der Gewählte diese Mehrheit nicht, so hat der Bundespräsident binnen sieben Tagen entweder ihn zu ernennen oder **die Wahlperiode des Bundestages unter Anberaumung von Neuwahlen vorzeitig zu beenden.**	
Artikel 68 **(Vertrauensfrage, Auflösung des Bundestages)**	Artikel 68	3
(1) Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen. Das Recht zur Auflösung erlischt, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt.	(1) Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen **die Wahlperiode des Bundestages unter Anberaumung von Neuwahlen vorzeitig beenden.** Das Recht **zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode** erlischt, sobald der Bundestag **auf Antrag des Bundeskanzlers oder aus der Mitte des Bundestages** mit der Mehrheit seiner Mitglieder **dem Bundeskanzler das Vertrauen ausspricht oder mit derselben Mehrheit** einen anderen Bundeskanzler wählt.	
(2) Zwischen dem Antrage und der Abstimmung müssen achtundvierzig Stunden liegen.	(2) Zwischen dem Antrage und der Abstimmung müssen achtundvierzig Stunden liegen.	
Artikel 72 **(Konkurrierende Gesetzgebung des Bundes, Begriff)**	Artikel 72	9
(1) Im Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht.	(1) Im Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht.	
(2) Der Bund hat in diesem Bereiche das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil 1. eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder 2. die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder	**(2) Der Bund ist in diesem Bereich zur Gesetzgebung befugt, wenn und soweit die für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderliche Rechtseinheit, die Wirtschaftseinheit oder die geordnete Entwicklung des Bundesgebietes nur durch eine bundesgesetzliche Regelung zu erreichen ist.**	

gegenwärtige Textfassung des Grundgesetzes	empfohlene Änderung des Grundgesetzes	Kapitel
3. die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.		
	(3) Bundesgesetze nach Absatz 2 sind auf diejenigen Regelungen zu beschränken, die erforderlich sind, um die dort genannten Ziele zu erreichen; das Weitere ist der Landesgesetzgebung zu überlassen.	
	(4) Übt der Bund seine Befugnisse nach Absatz 3 durch den Erlaß von Richtlinien für die Landesgesetzgebung aus, so sind die Länder verpflichtet, diese innerhalb einer durch das Gesetz bestimmten angemessenen Frist durch Landesgesetz zu verwirklichen.	
	(5) Auf Antrag des Bundesrates oder eines Landes entscheidet das Bundesverfassungsgericht, ob ein Bundesgesetz den Voraussetzungen der Absätze 2 und 3 entspricht. Artikel 93 bleibt unberührt.	
Artikel 73	Artikel 73	9
(Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes, Katalog)		
Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:	Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:	
1. die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung;	1. die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung;	
2. die Staatsangehörigkeit im Bunde;	2. die Staatsangehörigkeit im Bunde;	
3. die Freizügigkeit, das Paßwesen, die Ein- und Auswanderung und die Auslieferung;	3. die Freizügigkeit, das Paßwesen, die Ein- und Auswanderung, **das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer** und die Auslieferung;	
4. das Währungs-, Geld- und Münzwesen, Maße und Gewichte sowie die Zeitbestimmung;	4. das Währungs-, Geld- und Münzwesen, Maße und Gewichte sowie die Zeitbestimmung;	
5. die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, die Handels- und Schiffahrtsverträge, die Freizügigkeit des Warenverkehrs und den Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Auslande einschließlich des Zoll- und Grenzschutzes;	5. die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, die Handels- und Schiffahrtsverträge, die Freizügigkeit des Warenverkehrs und den Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Auslande einschließlich des Zoll- und Grenzschutzes;	
6. die Bundeseisenbahnen und den Luftverkehr;	6. die Bundeseisenbahnen und den Luftverkehr;	
7. das Post- und Fernmeldewesen;	7. das Post- und Fernmeldewesen;	
8. die Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen;	8. die Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren **juristischen Personen** des öffentlichen Rechtes stehenden Personen;	
9. den gewerblichen Rechtsschutz, das Urheberrecht und das Verlagsrecht;	9. den gewerblichen Rechtsschutz, das Urheberrecht und das Verlagsrecht;	

gegenwärtige Textfassung des Grundgesetzes	empfohlene Änderung des Grundgesetzes	Kapitel
10. die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder a) in der Kriminalpolizei, b) zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz) und c) zum Schutze gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, sowie die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und die internationale Verbrechensbekämpfung;	10. die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder a) in der Kriminalpolizei, b) zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz) und c) zum Schutze gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, sowie die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und die internationale Verbrechensbekämpfung;	
11. die Statistik für Bundeszwecke.	11. die Statistik für Bundeszwecke.	
Artikel 74 **(Konkurrierende Gesetzgebung des Bundes, Katalog)**	Artikel 74	9
Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:	Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:	
1. das bürgerliche Recht, das Strafrecht und den Strafvollzug, die Gerichtsverfassung, das gerichtliche Verfahren, die Rechtsanwaltschaft, das Notariat und die Rechtsberatung;	1. das bürgerliche Recht, das Strafrecht und den Strafvollzug, die Gerichtsverfassung, das gerichtliche Verfahren, die Rechtsanwaltschaft, das Notariat und die Rechtsberatung;	
2. das Personenstandswesen;	2. das Personenstandswesen **und das Melde- und Ausweisrecht;**	
3. das Vereins- und Versammlungsrecht;	3. das Vereins- und Versammlungsrecht;	
4. das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer;	4. das Waffen- und Sprengstoffrecht;	
4a. das Waffen- und Sprengstoffrecht;	5. den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in das Ausland;	
5. den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in das Ausland;		
6. die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen;	6. **die Personen- und Sachschäden als Folge von Krieg, Gefangenschaft und Gewaltherrschaft sowie die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen;**	
7. die öffentliche Fürsorge;	7. die öffentliche Fürsorge;	
8. die Staatsangehörigkeit in den Ländern;	8. die Staatsangehörigkeit in den Ländern;	
9. die Kriegsschäden und die Wiedergutmachung;		
10. die Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen und die Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen;		
10a. die Kriegsgräber und Gräber anderer Opfer des Krieges und Opfer von Gewaltherrschaft;	9. **die Kriegsgräber und Gräber anderer Opfer des Krieges und Opfer von Gewaltherrschaft;**	

gegenwärtige Textfassung des Grundgesetzes	empfohlene Änderung des Grundgesetzes	Kapitel
noch Artikel 74		
11. das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen);	10. das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen);	
11a. die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe;	11. die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe;	
12. das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung;	12. das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung;	
13. die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung;	13. **das Recht der Hochschulen** und der Ausbildungsbeihilfen sowie die Förderung der wissenschaftlichen Forschung;	
14. das Recht der Enteignung, soweit sie auf den Sachgebieten der Artikel 73 und 74 in Betracht kommt;	14. das Recht der Enteignung, soweit sie auf den Sachgebieten der Artikel 73 und 74 in Betracht kommt;	
15. die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft;	15. die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft;	
16. die Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung;	16. die Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung;	
17. die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, die Sicherung der Ernährung, die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Hochsee- und Küstenfischerei und den Küstenschutz;	17. die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, die Sicherung der Ernährung, die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, **das Jagdrecht,** die Hochsee- und Küstenfischerei und den Küstenschutz;	
18. den Grundstücksverkehr, das Bodenrecht und das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen;	18. **die Bodenverteilung,** das Bodenrecht, den Grundstücksverkehr, das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen;	
19. die Maßnahmen gegen gemeingefährliche und übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren, die Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe, den Verkehr mit Arzneien, Heil- und Betäubungsmitteln und Giften;	19. die Maßnahmen gegen gemeingefährliche und übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren, die Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe, den Verkehr mit Arzneien, Heil- und Betäubungsmitteln und Giften;	
19a. die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze;	20. die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze;	
20. den Schutz beim Verkehr mit Lebens- und Genußmitteln, Bedarfsgegenständen, Futtermitteln und land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut, den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie den Tierschutz;	21. den Schutz beim Verkehr mit Lebens- und Genußmitteln, Bedarfsgegenständen, Futtermitteln und land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut, den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie den Tierschutz;	

gegenwärtige Textfassung des Grundgesetzes	empfohlene Änderung des Grundgesetzes	Kapitel
noch Artikel 74		
21. die Hochsee- und Küstenschiffahrt sowie die Seezeichen, die Binnenschiffahrt, den Wetterdienst, die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen;	22. die Hochsee- und Küstenschiffahrt sowie die Seezeichen, die Binnenschiffahrt, den Wetterdienst, die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen;	
22. den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen;	23. den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen;	
23. die Schienenbahnen, die nicht Bundeseisenbahnen sind, mit Ausnahme der Bergbahnen;	24. die Schienenbahnen, die nicht Bundeseisenbahnen sind, mit Ausnahme der Bergbahnen;	
24. die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung.		
	25. **die Raumordnung, den Naturschutz und die Landschaftspflege, den Wasserhaushalt,** die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung;	
	26. die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienste der Länder, Gemeinden und anderen **juristischen Personen** des öffentlichen Rechtes stehenden Personen **sowie der Landesrichter;**	
	27. **das Recht der Presse und des Films.**	
	(2) Bundesgesetze über das Recht der Hochschulen, der Presse und des Films, über die Bodenverteilung, die Raumordnung, den Naturschutz, die Landschaftspflege und den Wasserhaushalt sowie solche nach Absatz 1 Nr. 26 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.	
Artikel 74a **(Konkurrierende Gesetzgebung des Bundes, Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes)**	Artikel 74a entfällt	9
(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich ferner auf die Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, soweit dem Bund nicht nach Artikel 73 Nr. 8 die ausschließliche Gesetzgebung zusteht.		
(2) Bundesgesetze nach Absatz 1 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.		
(3) Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen auch Bundesgesetze nach Artikel 73 Nr. 8, soweit sie andere Maßstäbe für den Aufbau oder die Bemessung der Besoldung und Versorgung einschließlich der Bewertung der Ämter oder andere Mindest- oder Höchst-		

gegenwärtige Textfassung des Grundgesetzes	empfohlene Änderung des Grundgesetzes	Kapitel
beträge vorsehen als Bundesgesetze nach Absatz 1. (4) Die Absätze 1 und 2 gelten entsprechend für die Besoldung und Versorgung der Landesrichter. Für Gesetze nach Artikel 98 Abs. 1 gilt Absatz 3 entsprechend.		
Artikel 75 **(Rahmengesetzgebung des Bundes, Katalog)** Der Bund hat das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Rahmenvorschriften zu erlassen über: 1. die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienste der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen, soweit Artikel 74 a nichts anderes bestimmt; 1a. die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens; 2. die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films; 3. das Jagdwesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege; 4. die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt; 5. das Melde- und Ausweiswesen.	Artikel 75 entfällt	9
Artikel 76 **Gesetzesvorlagen** (1) Gesetzesvorlagen werden beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht. (2) Vorlagen der Bundesregierung sind zunächst dem Bundesrate zuzuleiten. Der Bundesrat ist berechtigt, innerhalb von sechs Wochen zu diesen Vorlagen Stellung zu nehmen. Die Bundesregierung kann eine Vorlage, die sie bei der Zuleitung an den Bundesrat ausnahmsweise als besonders eilbedürftig bezeichnet hat, nach drei Wochen dem Bundestage zuleiten, auch wenn die Stellungnahme des Bundesrates noch nicht bei ihr eingegangen ist; sie hat die Stellungnahme des Bundesrates unverzüglich nach Eingang dem Bundestage nachzureichen. (3) Vorlagen des Bundesrates sind dem Bundestage durch die Bundesregierung innerhalb von drei Monaten zuzuleiten. Sie hat hierbei ihre Auffassung darzulegen.	Artikel 76 **Gesetzesvorlagen** (1) Gesetzesvorlagen werden beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht. (2) Vorlagen der Bundesregierung sind zunächst dem Bundesrate zuzuleiten. Der Bundesrat ist berechtigt, innerhalb von sechs Wochen zu diesen Vorlagen Stellung zu nehmen. Die Bundesregierung kann eine Vorlage, die sie bei der Zuleitung an den Bundesrat ausnahmsweise als besonders eilbedürftig bezeichnet hat, nach drei Wochen dem Bundestage zuleiten, auch wenn die Stellungnahme des Bundesrates noch nicht bei ihr eingegangen ist; sie hat die Stellungnahme des Bundesrates unverzüglich nach Eingang dem Bundestage nachzureichen. **Bei Vorlagen zur Änderung dieses Grundgesetzes beträgt die Frist drei Monate.** (3) Vorlagen des Bundesrates sind dem Bundestage durch die Bundesregierung innerhalb von drei Monaten zuzuleiten. Sie hat hierbei ihre Auffassung darzulegen.	7

gegenwärtige Textfassung des Grundgesetzes	empfohlene Änderung des Grundgesetzes	Kapitel
Artikel 77 **(Gesetzgebungsverfahren)**	Artikel 77	9
(1) Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen. Sie sind nach ihrer Annahme durch den Präsidenten des Bundestages unverzüglich dem Bundesrate zuzuleiten.	(1) Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen. Sie sind nach ihrer Annahme durch den Präsidenten des Bundestages unverzüglich dem Bundesrate zuzuleiten.	
(2) Der Bundesrat kann binnen drei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses verlangen, daß ein aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates für die gemeinsame Beratung von Vorlagen gebildeter Ausschuß einberufen wird. Die Zusammensetzung und das Verfahren dieses Ausschusses regelt eine Geschäftsordnung, die vom Bundestage beschlossen wird und der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die in diesem Ausschuß entsandten Mitglieder des Bundesrates sind nicht an Weisungen gebunden. Ist zu einem Gesetze die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, so können auch der Bundestag und die Bundesregierung die Einberufung verlangen. Schlägt der Ausschuß eine Änderung des Gesetzesbeschlusses vor, so hat der Bundestag erneut Beschluß zu fassen.	(2) Der Bundesrat kann binnen drei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses verlangen, daß ein aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates für die gemeinsame Beratung von Vorlagen gebildeter Ausschuß einberufen wird. Die Zusammensetzung und das Verfahren dieses Ausschusses regelt eine Geschäftsordnung, die vom Bundestage beschlossen wird und der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die in diesem Ausschuß entsandten Mitglieder des Bundesrates sind nicht an Weisungen gebunden. Ist zu einem Gesetze die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, so können auch der Bundestag und die Bundesregierung die Einberufung verlangen. Schlägt der Ausschuß eine Änderung des Gesetzesbeschlusses vor, so hat der Bundestag erneut Beschluß zu fassen.	
(3) Soweit zu einem Gesetze die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich ist, kann der Bundesrat, wenn das Verfahren nach Absatz 2 beendigt ist, gegen ein vom Bundestage beschlossenes Gesetz binnen zwei Wochen Einspruch einlegen. Die Einspruchsfrist beginnt im Falle des Absatzes 2 letzter Satz mit dem Eingange des vom Bundestage erneut gefaßten Beschlusses, in allen anderen Fällen mit dem Eingange der Mitteilung des Vorsitzenden des in Absatz 2 vorgesehenen Ausschusses, daß das Verfahren vor dem Ausschusse abgeschlossen ist.	(3) Soweit zu einem Gesetze die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich ist, kann der Bundesrat, wenn das Verfahren nach Absatz 2 beendigt ist, gegen ein vom Bundestage beschlossenes Gesetz binnen zwei Wochen Einspruch einlegen. Die Einspruchsfrist beginnt im Falle des Absatzes 2 letzter Satz mit dem Eingange des vom Bundestage erneut gefaßten Beschlusses, in allen anderen Fällen mit dem Eingange der Mitteilung des Vorsitzenden des in Absatz 2 vorgesehenen Ausschusses, daß das Verfahren vor dem Ausschusse abgeschlossen ist.	
(4) Wird der Einspruch mit der Mehrheit der Stimmen des Bundesrates beschlossen, so kann er durch Beschluß der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages zurückgewiesen werden. Hat der Bundesrat den Einspruch mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln seiner Stimmen beschlossen, so bedarf die Zurückweisung durch den Bundestag einer Mehrheit von zwei Dritteln, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages.	(4) Wird der Einspruch mit der Mehrheit der Stimmen des Bundesrates beschlossen, so kann er durch Beschluß der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages zurückgewiesen werden. Hat der Bundesrat den Einspruch mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln seiner Stimmen beschlossen, so bedarf die Zurückweisung durch den Bundestag einer **Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages.**	
Artikel 80 **(Erlaß von Rechtsverordnungen)**	Artikel 80	6
(1) Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden. Die Rechts-	(1) Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei muß **der Zweck** der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Ver-	

gegenwärtige Textfassung des Grundgesetzes	empfohlene Änderung des Grundgesetzes	Kapitel
grundlage ist in der Verordnung anzugeben. Ist durch Gesetz vorgesehen, daß eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zur Übertragung der Ermächtigung einer Rechtsverordnung.	ordnung anzugeben. Ist durch Gesetz vorgesehen, daß eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zur Übertragung der Ermächtigung einer Rechtsverordnung.	
(2) Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, vorbehaltlich anderweitiger bundesgesetzlicher Regelung, Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers über Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen der Bundeseisenbahnen und des Post- und Fernmeldewesens, über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen, sowie Rechtsverordnungen auf Grund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen oder die von den Ländern im Auftrage des Bundes oder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden.	(2) Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers, **die nicht in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden, sofern nicht ein Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt.**	
	(3) **Soweit durch Bundesgesetze Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, sind die Länder zu einer Regelung auch durch Gesetz befugt.**	
Artikel 81 **(Gesetzgebungsnotstand)**	Artikel 81	3
(1) Wird im Falle des Artikels 68 der Bundestag nicht aufgelöst, so kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates für eine Gesetzesvorlage den Gesetzgebungsnotstand erklären, wenn der Bundestag sie ablehnt, obwohl die Bundesregierung sie als dringlich bezeichnet hat. Das gleiche gilt, wenn eine Gesetzesvorlage abgelehnt worden ist, obwohl der Bundeskanzler mit ihr den Antrag des Artikels 68 verbunden hatte.	(1) Wird im Falle des Artikels 68 **die Wahlperiode des Bundestages nicht vorzeitig beendet,** so kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates den Gesetzgebungsnotstand erklären, wenn der Bundestag **eine Gesetzesvorlage** ablehnt, obwohl die Bundesregierung sie als dringlich bezeichnet hat. Das gleiche gilt, wenn eine Gesetzesvorlage abgelehnt worden ist, obwohl der Bundeskanzler mit ihr den Antrag des Artikels 68 verbunden hatte.	
(2) Lehnt der Bundestag die Gesetzesvorlage nach Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes erneut ab oder nimmt er sie in einer für die Bundesregierung als unannehmbar bezeichneten Fassung an, so gilt das Gesetz als zustande gekommen, soweit der Bundesrat ihm zustimmt. Das gleiche gilt, wenn die Vorlage vom Bundestage nicht innerhalb von vier Wochen nach der erneuten Einbringung verabschiedet wird.	(2) Lehnt der Bundestag die Gesetzesvorlage nach Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes erneut ab oder nimmt er sie in einer für die Bundesregierung als unannehmbar bezeichneten Fassung an, so gilt das Gesetz als zustande gekommen, soweit der Bundesrat ihm zustimmt. Das gleiche gilt, wenn die Vorlage vom Bundestage nicht innerhalb von vier Wochen nach der erneuten Einbringung verabschiedet wird.	
(3) Während der Amtszeit eines Bundeskanzlers kann auch jede andere vom Bundestage abgelehnte Gesetzesvorlage innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach der ersten Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes gemäß Absatz 1 und 2 verabschiedet werden. Nach Ablauf der Frist ist während der Amtszeit des gleichen Bundeskanzlers eine weitere	(3) Während der Amtszeit eines Bundeskanzlers kann auch jede andere Gesetzesvorlage, **die die Bundesregierung innerhalb einer Frist von neun Monaten nach der Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes im Bundestag eingebracht und ihm gegenüber als dringlich bezeichnet hat, in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Absatzes 2 verabschie-**	

gegenwärtige Textfassung des Grundgesetzes	empfohlene Änderung des Grundgesetzes	Kapitel
Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes unzulässig.	**det werden. In diesem Falle beträgt die Frist des Absatzes 2 Satz 2 sechs Wochen von der Dringlichkeitserklärung an. Eine weitere Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes ist während der Amtszeit desselben Bundeskanzlers unzulässig.**	
(4) Das Grundgesetz darf durch ein Gesetz, das nach Absatz 2 zustande kommt, weder geändert noch ganz oder teilweise außer Kraft oder außer Anwendung gesetzt werden.	(4) Das Grundgesetz darf durch ein Gesetz, das nach Absatz 2 **oder 3** zustande kommt, weder geändert noch ganz oder teilweise außer Kraft oder außer Anwendung gesetzt werden.	
Artikel 87 **(Gegenstände bundeseigener Verwaltung)**	Artikel 87	10
(1) In bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau werden geführt der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung, die Bundeseisenbahnen, die Bundespost und nach Maßgabe des Artikels 89 die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schiffahrt. Durch Bundesgesetz können Bundesgrenzschutzbehörden, Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, für die Kriminalpolizei und zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und des Schutzes gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, eingerichtet werden.	(1) In bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau werden geführt der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung, die Bundeseisenbahnen, die Bundespost und nach Maßgabe des Artikels 89 die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schiffahrt. Durch Bundesgesetz können Bundesgrenzschutzbehörden, Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, für die Kriminalpolizei und zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und des Schutzes gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, eingerichtet werden.	
(2) Als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechtes werden diejenigen sozialen Versicherungsträger geführt, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt.	(2) Als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechtes werden diejenigen sozialen Versicherungsträger geführt, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt.	
(3) Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden. Erwachsen dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben, so können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden.	(3) Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare **juristische Personen** des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden; **handelt es sich bei den Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes um die in Artikel 74 Absatz 2 genannten, so bedarf das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates.** Erwachsen dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben, so können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden.	

gegenwärtige Textfassung des Grundgesetzes	empfohlene Änderung des Grundgesetzes	Kapitel
	Artikel 90 a **Für die Ausführung von Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Einrichtung, auf die der Bund gemäß Artikel 24 Hoheitsrechte übertragen hat, gelten die Regelungen für die Ausführung von Bundesgesetzen entsprechend. Sind die Vorschriften hiernach von den Ländern als eigene Angelegenheit auszuführen, so kann durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates abweichend hiervon bestimmt werden, daß sie von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt werden.**	10
Artikel 91 a **(Mitwirkung des Bundes auf Grund von Bundesgesetzen)** (1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben): 1. Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, 2. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, 3. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. (2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben näher bestimmt. Das Gesetz soll allgemeine Grundsätze für ihre Erfüllung enthalten. (3) Das Gesetz trifft Bestimmungen über das Verfahren und über Einrichtungen für eine gemeinsame Rahmenplanung. Die Aufnahme eines Vorhabens in die Rahmenplanung bedarf der Zustimmung des Landes, in dessen Gebiet es durchgeführt wird. (4) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 3 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt das Gesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten. (5) Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben zu unterrichten.	vergleiche Artikel 28 a, 104 b	11

gegenwärtige Textfassung des Grundgesetzes	empfohlene Änderung des Grundgesetzes	Kapitel
Artikel 91 b **(Zusammenwirken von Bund und Ländern auf Grund von Vereinbarungen)**	Artikel 91 b	11
Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt.	vergleiche Artikel 28 a, 104 b	
Artikel 98 **(Rechtsstellung der Richter in Bund und Ländern)**	Artikel 98	9
(1) Die Rechtsstellung der Bundesrichter ist durch besonderes Bundesgesetz zu regeln.	(1) Die Rechtsstellung der Bundesrichter ist durch besonderes Bundesgesetz zu regeln, **soweit ein Bundesgesetz nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 26 nichts anderes bestimmt.**	
(2) Wenn ein Bundesrichter im Amte oder außerhalb des Amtes gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes verstößt, so kann das Bundesverfassungsgericht mit Zweidrittelmehrheit auf Antrag des Bundestages anordnen, daß der Richter in ein anderes Amt oder in den Ruhestand zu versetzen ist. Im Falle eines vorsätzlichen Verstoßes kann auf Entlassung erkannt werden.	(2) Wenn ein Bundesrichter im Amte oder außerhalb des Amtes gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes verstößt, so kann das Bundesverfassungsgericht mit Zweidrittelmehrheit auf Antrag des Bundestages anordnen, daß der Richter in ein anderes Amt oder in den Ruhestand zu versetzen ist. Im Falle eines vorsätzlichen Verstoßes kann auf Entlassung erkannt werden.	
(3) Die Rechtsstellung der Richter in den Ländern ist durch besondere Landesgesetze zu regeln. Der Bund kann Rahmenvorschriften erlassen, soweit Artikel 74 a Abs. 4 nichts anderes bestimmt.	(3) Die Rechtsstellung der Richter in den Ländern ist durch besondere Landesgesetze zu regeln.	
(4) Die Länder können bestimmen, daß über die Anstellung der Richter in den Ländern der Landesjustizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuß entscheidet.	(4) Die Länder können bestimmen, daß über die Anstellung der Richter in den Ländern der Landesjustizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuß entscheidet.	
(5) Die Länder können für Landesrichter eine Absatz 2 entsprechende Regelung treffen. Geltendes Landesverfassungsrecht bleibt unberührt. Die Entscheidung über eine Richteranklage steht dem Bundesverfassungsgericht zu.	(5) Die Länder können für Landesrichter eine Absatz 2 entsprechende Regelung treffen. Geltendes Landesverfassungsrecht bleibt unberührt. Die Entscheidung über eine Richteranklage steht dem Bundesverfassungsgericht zu.	
Artikel 104 a **(Verteilung der Ausgaben auf Bund und Länder)**	Artikel 104 a	
(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.	(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.	
(2) Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.	(2) Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.	

gegenwärtige Textfassung des Grundgesetzes	empfohlene Änderung des Grundgesetzes	Kapitel
(3) Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt. Bestimmt das Gesetz, daß die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen, so bedarf es der Zustimmung des Bundesrates.	**(3) Gewähren Bundesgesetze, die von den Ländern ausgeführt werden, Geldleistungen, so trägt der Bund 80 v. H. davon, sofern das Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates nichts anderes bestimmt. Trägt der Bund 80 v. H. der Ausgaben oder mehr, so wird das Gesetz im Auftrage des Bundes ausgeführt.**	12
	(3 a) Gewähren Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Einrichtung, auf die der Bund Hoheitsrechte nach Artikel 24 Abs. 1 übertragen hat, Geldleistungen, so gilt Absatz 3 entsprechend. Die Ausgaben für die Durchführung anderer als der in Satz 1 genannten Rechtsvorschriften einer solchen Einrichtung, die von den Ländern auszuführen sind, tragen Bund und Länder je zur Hälfte, sofern nicht ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates oder eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern etwas anderes bestimmt. Die Verwaltungsvereinbarung kann auch das Verfahren und die Planung regeln. Trägt der Bund 50 v. H. oder mehr der Ausgaben, so kann die Bundesregierung Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften zur Ausführung oder Ausfüllung der Rechtsvorschriften nach Satz 2 erlassen.	
(4) Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.	vergleiche Artikel 28 a, 104 b	11
(5) Der Bund und die Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben und haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.	(5) Der Bund und die Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben und haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.	
vergleiche Artikel 91 a, 91 b, 104 a Abs. 4	**Artikel 104 b** **(1) Der Bund leistet an die Länder Finanzbeiträge für besonders bedeutsame Vorhaben der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände)**	11

gegenwärtige Textfassung des Grundgesetzes	empfohlene Änderung des Grundgesetzes	Kapitel
	1. zum Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, **2. zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes,** **(2) Der Bund kann an die Länder Finanzbeiträge für besonders bedeutsame Vorhaben der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) leisten** **1. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums,** **2. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.** **(3) Soweit eine Planung nach Artikel 28 a besteht, haben sich Finanzbeiträge in ihrem Rahmen zu halten.** **(4) Der Bund kann ferner zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung an einzelne oder alle Länder sowie an Einrichtungen von überregionaler Bedeutung Finanzbeiträge leisten.** **(5) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 und des Absatzes 2 Nr. 1 mindestens die Hälfte der Ausgaben in jedem Land; in den Fällen des Absatzes 2 Nr. 2 soll er die Hälfte der Ausgaben in jedem Land tragen. Der Anteil ist für die Länder einheitlich festzusetzen.** **(6) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Vorhaben, regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Das Gesetz kann in besonderen Fällen auch das Verfahren der Auswahl der Vorhaben regeln. Die Aufnahme eines Vorhabens in die Förderung bedarf der Zustimmung des Landes, in dessen Gebiet es durchgeführt wird. Im Falle des Absatzes 4 kann die Regelung auch durch Verwaltungsvereinbarung erfolgen. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.**	
Artikel 106 **(Verteilung des Steueraufkommens)**	Artikel 106	12
(5) Die Gemeinden erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Es kann	(5) Die Gemeinden erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Es kann	

gegenwärtige Textfassung des Grundgesetzes	empfohlene Änderung des Grundgesetzes	Kapitel
bestimmen, daß die Gemeinden Hebesätze für den Gemeindeanteil festsetzen.	bestimmen, daß die Gemeinden Hebesätze für den Gemeindeanteil festsetzen. **Durch die Landesgesetzgebung kann bestimmt werden, daß ein Teil des Gemeindeanteils den Kreisen zufließt.**	
Artikel 115h **Funktionsfähigkeit von Verfassungsorganen**	Artikel 115h **Funktionsfähigkeit von Verfassungsorganen**	3
(1) Während des Verteidigungsfalles ablaufende Wahlperioden des Bundestages oder der Volksvertretungen der Länder enden sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles. Die im Verteidigungsfalle ablaufende Amtszeit des Bundespräsidenten sowie bei vorzeitiger Erledigung seines Amtes die Wahrnehmung seiner Befugnisse durch den Präsidenten des Bundesrates enden neun Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles. Die im Verteidigungsfalle ablaufende Amtszeit eines Mitgliedes des Bundesverfassungsgerichtes endet sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles.	(1) Während des Verteidigungsfalles ablaufende Wahlperioden des Bundestages oder der Volksvertretungen der Länder enden sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles. Die im Verteidigungsfalle ablaufende Amtszeit des Bundespräsidenten sowie bei vorzeitiger Erledigung seines Amtes die Wahrnehmung seiner Befugnisse durch den Präsidenten des Bundesrates enden neun Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles. Die im Verteidigungsfalle ablaufende Amtszeit eines Mitgliedes des Bundesverfassungsgerichtes endet sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles.	
(2) Wird eine Neuwahl des Bundeskanzlers durch den Gemeinsamen Ausschuß erforderlich, so wählt dieser einen neuen Bundeskanzler mit der Mehrheit seiner Mitglieder; der Bundespräsident macht dem Gemeinsamen Ausschuß einen Vorschlag. Der Gemeinsame Ausschuß kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt.	(2) Wird eine Neuwahl des Bundeskanzlers durch den Gemeinsamen Ausschuß erforderlich, so wählt dieser einen neuen Bundeskanzler mit der Mehrheit seiner Mitglieder; der Bundespräsident macht dem Gemeinsamen Ausschuß einen Vorschlag. Der Gemeinsame Ausschuß kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt.	
(3) Für die Dauer des Verteidigungsfalles ist die Auflösung des Bundestages ausgeschlossen.	(3) Für die Dauer des Verteidigungsfalles ist die **vorzeitige Beendigung der Wahlperiode** des Bundestages ausgeschlossen.	

Themenkatalog

A. Parlament und Regierung

I. Planung

1 **Die verschiedenen Planungsarten (z. B. Zielplanung, Entwicklungsplanung, Aufgaben- und Ausgabenplanung, Fachplanung, Vollzugsplanung, Raumplanung) beim Zusammenwirken von Parlament und Regierung**

2 **Probleme der funktional unterschiedlichen Aufgabenbereiche von Parlament und Regierung**

2.1 Wahrung der Planungsinitiative der Regierung

2.2 Beteiligung des Parlaments an der Planung im Hinblick auf die

2.2.1 Vorverfügung über parlamentarische Entscheidungsbefugnisse durch die Planung der Regierung

2.2.2 Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle durch rechtzeitige Einschaltung in den Planungsprozeß

2.2.3 Verstärkung des Anteils des Parlaments an der politischen Führung

3 **Planungszuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung**

3.1 Verhältnis Ressortplanung — Gesamt(aufgaben)planung: Gesamtplanung als Koordination oder Grundlage der Ressortplanung

3.2 Organisation der Planung: Einrichtung und ressortmäßige Zuordnung (Kanzleramt oder Gesamtregierung) eines „zivilen Generalstabs"

4 **Effektivität der bisherigen Einflußmöglichkeiten des Parlaments,** insbesondere durch

4.1 Einwirkung der parlamentarischen Mehrheit auf das Regierungsprogramm

4.2 die Gesetzgebung, und zwar durch

4.2.1 „allgemeine Planungsgesetze" (z. B. Grüner Plan, Bundesraumordnungsgesetz, Bundesfernstraßengesetz)

4.2.2 Gesetze nach Artikel 91 a, 104 a Abs. 3 und 4 GG

4.3 Das parlamentarische Budgetrecht

4.4 „Resolutionen" an die Regierung zur Entfaltung von Planungsinitiativen

5 **Möglichkeiten einer stärkeren Beteiligung des Parlaments an der Planung**

5.1 Verpflichtung der Regierung zur rechtzeitigen Information des Parlaments bei Beginn und Fortschreiten der Planung

5.2 Grundsätzliche Billigung von Planungszielen und Festlegung von Prioritäten

5.3 Parlamentarische Planungsbeiräte oder zentraler parlamentarischer Planungsausschuß

5.4 Gemeinschaftliche Planungsgremien von Parlament und Regierung

6 **Verbindlichkeit von Planungsentscheidungen**

7 **Datenbank**

7.1 Einrichtung durch Regierung oder Parlament

7.2 Zugangsrecht

7.3 Informationsverwertung, und zwar im Verhältnis von

7.3.1 Regierung und Parlament

7.3.2 Staat und Bürger

II. Gesetzgebung

1 Die Problematik des Gesetzesbegriffes angesichts des starken Trends zur Planung auf der einen, zum Maßnahmegesetz auf der anderen Seite

2 Einflußmöglichkeiten der Regierung auf das Gesetzgebungsverfahren

2.1 im Stadium der Vorbereitung und Ausarbeitung von Gesetzentwürfen

2.2 während des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens

2.3 Auflösungsrecht des Bundeskanzlers?

2.4 Vetorecht des Bundeskanzlers gegen Gesetzesbeschlüsse

2.5 Artikel 113 GG

3 Möglichkeiten einer stärkeren Beteiligung des Parlaments an der Vorbereitung von Gesetzen

3.1 Informationsrecht

3.2 Enqueterecht

3.3 Parlamentarischer Gesetzgebungsdienst

3.4 Beteiligung einzelner Abgeordneter bzw. des gesamten Parlaments an der Vorbereitung von Gesetzen durch die Exekutive

3.5 Form der Vorlage von Gesetzentwürfen der Regierung im Parlament

3.6 Beauftragung der Regierung durch das Parlament zur Ausarbeitung von Gesetzentwürfen?

4 Probleme des Verordnungsrechts nach Artikel 80 GG

4.1 Grundsätzliche Aspekte einer Erweiterung der Delegationsermächtigung des Artikels 80 GG

4.2 Erweitertes Verordnungsrecht der Regierung durch

4.2.1 Auflockerung des Konkretisierungsgebots und/oder

4.2.2 Erweiterung der Delegationsmöglichkeiten mit qualifizierter Mehrheit mit oder ohne Zustimmung des Bundesrates?

4.2.3 Erweiterung der Delegationsmöglichkeiten mit Sicherheitsgarantien (Differenzierung zwischen Primär- und Sekundärgesetzgebung)?

4.2.4 Adressaten der Verordnungsermächtigung

4.3 Selbständiges Verordnungsrecht der Regierung für bestimmte Materien?

4.3.1 Einschaltung des Bundestages, indem

4.3.1.1 Parlamentsmehrheit Regierungsverordnungen jederzeit aufheben kann?

4.3.1.2 Parlamentsminderheit Beratung im Parlament erzwingen kann?

4.3.1.3 Verordnungen vor Erlaß durch die Regierung dem Bundestag in jedem Fall vorzulegen sind, wobei eine Minderheit oder eine Fraktion ihre Beratung erzwingen kann?

4.3.2 Einschaltung des Bundesrates: Zustimmungsbedürftigkeit — Aufhebungsverlangen — Vorlagepflicht?

4.4 Probleme des Vermittlungsverfahrens bei

4.4.1 Verordnungen ausführenden Charakters, soweit Zustimmung des Bundesrates notwendig ist

4.4.2 selbständigen Verordnungen, soweit Parlament und Bundesrat wegen Aufhebung divergieren

III. Regierung und parlamentarische Regierungskontrolle

1 Einfluß des Parlaments bei der Bestellung der Bundesregierung

1.1 Wahl des Bundeskanzlers

1.2 Bestellung der Bundesminister

1.3 Konstruktives oder einfaches Mißtrauensvotum

2 Einfluß des Parlaments auf die auswärtige Politik

2.1 Einfluß beim Abschluß von Verträgen mit auswärtigen Staaten

2.2 Verstärkung der Rechte des Auswärtigen Ausschusses?

2.3 Andere Formen der zusätzlichen Mitberatung des Parlaments am Entscheidungsprozeß?

2.4 Ausweitung der Beteiligung des Bundesrates im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten?

3 Sonstige Einflußmöglichkeiten des Parlaments auf den Entscheidungsprozeß im Bereich der Regierung

3.1 Bindende Entschließungen des Parlaments?

3.2 „Mitregierung" in den Ausschüssen?

4 Parlamentarische Regierungskontrolle

4.1 Die verschiedenen Formen der Kontrolle — Wandlungen des Begriffes der parlamentarischen Kontrolle

4.2 Stärkung der Kontrollbefugnisse des Gesamtparlaments oder Beschränkung der Kontrollfunktion auf die Opposition?

4.3 Gesamtwirkung des traditionellen Instrumentariums

4.4 Verstärkung bestehender Kontrollmöglichkeiten durch

4.4.1 Aufführung einzelner Ausschüsse im Grundgesetz oder Generalklausel?

4.4.2 Erweiterung der Befugnisse der Untersuchungsausschüsse?

4.4.3 Erweiterung der Befugnis des Haushaltsausschusses oder sonstiger Fachausschüsse (insbesondere im Hinblick auf „Mitregierung", siehe Abschnitt III. 3.2)?

4.4.4 Erweiterung der Befugnisse des Petitionsausschusses

4.4.4.1 im Hinblick auf seine Ermittlungsergebnisse

4.4.4.2 durch zusätzliche Regionalisierung

4.4.4.3 des Petitionsüberweisungsrechts des Bundestages

4.4.5 Einführung der Institution eines Ombudsmannes?

4.4.5.1 Das Problem der Konkurrenz mit dem Petitionsrecht

4.4.5.2 Das Problem der Begrenzung auf die Verwaltungszuständigkeit des Bundes

4.4.5.3 Erforderlicher Apparat

4.4.6 Kompetenzen eines Ausschusses für die Nachrichtendienste?

4.4.7 Parlamentarische Verantwortlichkeit der einzelnen Minister?

4.4.8 Generelle Stärkung der Rechte der Opposition?

4.4.8.1 Institutionalisierung des Oppositionsführers

4.4.8.2 Staatliche Teilfinanzierung des Oppositionsaufwandes

4.4.8.3 Bereitstellung eines Mitarbeiterstabes

4.4.9 Änderung der Rechtsstellung der Fraktionen und Finanzierung der Fraktionstätigkeit

5 Notwendigkeit von Vorkehrungen zur Wahrung der selbständigen Entscheidungsgewalt der Exekutive?

IV. Organisationsprobleme im Bereich der Regierung

1 Zuständigkeitsverlagerung innerhalb der Bundesregierung

1.1 Richtlinienkompetenz, Ressort- und Kollegialprinzip

1.2 Selbständige Koordinierungs- und Entscheidungszuständigkeit von Kabinettsausschüssen

1.3 Wie weit kann und soll ein einzelner Minister und/oder ein Kabinettsausschuß für die Regierung handeln?

2 Notwendige Verbindung von Ressortleitung und Kabinettszugehörigkeit (engeres Kabinett)

3 Stellung der Parlamentarischen Staatssekretäre bzw. Staatsminister

3.1 Zugehörigkeit zur Regierung im weiteren Sinne

3.2 Stellung innerhalb der Hierarchie des Ministeriums

3.3 Vertretung des Ministers

3.3.1 im Kabinett

3.3.2 in der politischen Leitung des Ressorts

3.3.3 in der Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament

4 Die Funktion des Vizekanzlers

5 Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte

5.1 Vertretung des Bundesministers der Verteidigung in der Befehls- und Kommandogewalt

5.2 Stellung des Bundesministers der Verteidigung nach Übergang der Befehls- und Kommandogewalt auf den Bundeskanzler

V. Organisationsprobleme des Parlaments

1 Stärkung der Bürgerrechte im Rahmen des Wahlverfahrens

1.1 Verstärkter Einfluß auf die Kandidatenaufstellung?

1.2 Vorwahlen als Beitrag zu größerer Demokratisierung?

2 Wahlen, Wahlperiode und Gesetzgebung

2.1 Verfassungsrechtliche Verankerung des möglichen Wahlsystems?

2.2 Verfassungsrechtliche Verankerung der Wahlkampffinanzierung?

2.3 Ist das Wahlprüfungsrecht reformbedürftig?

2.4 Veränderung der Wahlperiode?

2.4.1 Auswirkungen auf die Effizienz der Regierungstätigkeit

2.4.2 Auswirkungen auf die Effizienz der Parlamentstätigkeit

2.4.3 Die kontinuierliche Erneuerung der Legitimation durch Wahlen

2.4.4 Das Selbstaufhebungsrecht des Bundestages

2.5 Einschränkung der Diskontinuität bei umfangreichen Gesetzesvorhaben?

3 Die Stellung des Abgeordneten

3.1 Das Problem des Verhältnisses der Artikel 21 und 38 GG (Mandatsverlust)

3.2 Stärkere Bindung des Abgeordneten an die Wählermeinung (imperatives Mandat)?

3.3 Immunität und Indemnität

3.4 Inkompatibilität

4 Entlastungsmöglichkeiten für das Plenum des Parlaments

4.1 durch eine generelle Reform des Gesetzgebungsverfahrens

4.2 durch Delegation von Kompetenzen auf die Ausschüsse

4.2.1 im Bereich der eigentlichen Gesetzgebung

4.2.2 im Bereich des Erlasses von Verordnungen

4.2.2.1 auf Fachausschüsse

4.2.2.2 auf einen neu zu begründenden, allgemein zuständigen Ausschuß („Verordnungsausschuß")

4.2.3 im Bereich der parlamentarischen Kontrolle der Regierung?

VI. Probleme der Einflußnahme von Zwischeninstitutionen neben Parlament und Regierung auf den politischen Entscheidungsprozeß

1 Arten der Zwischeninstitutionen

1.1 Verbände

1.2 Sachverständigenrat und sonstige selbständige Beiräte (Finanzplanungsrat, Sozialbeirat, Wissenschaftsrat)

1.3 Die Forderung nach Einrichtung eines Wirtschafts- und Sozialrates

2 Grundsätzliche Probleme im Hinblick auf die Repräsentativfunktionen des Parlaments

2.1 Initiativrecht und sachliche Vorentscheidung

2.2 Demokratische Legitimation

2.3 Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament

3 Mögliche Formen der Mitwirkung

3.1 Initiativrechte in grundsätzlichen Fragen ohne sachliche Entscheidungsbefugnis

3.2 Recht auf Anhörung und Stellungnahme

3.2.1 im Initiativstadium (Entscheidungsvorbereitung durch Exekutive)

3.2.2 im parlamentarischen Verfahren (Ausschuß-Hearings)

3.3 Öffentlichkeit abgegebener Stellungnahmen

VII. Sonstige allgemeine Strukturfragen

1 Volkswahl des Bundespräsidenten?

1.1 Einfluß auf das Verfassungsgefüge

1.2 Auswirkungen auf die Kompetenzen des Staatsoberhauptes

2 Einführung weiterer plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz?

2.1 Volksentscheid und Volksbegehren?

B. Bund und Länder

I. Grundlagen der bundesstaatlichen Ordnung

1 Grenzen einer Bundesstaatsreform aus Artikel 79 Abs. 3 GG

1.1 Gliederung des Bundes in Länder

1.1.1 Garantie der Ländergrenzen nach der Neugliederung

1.2 Grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung

1.3 Genauere Grenzziehung der Prinzipien in Artikel 79 Abs. 3 GG

2 Verfassungspolitische Zielsetzung einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung

2.1 Zuwachs an Demokratie

2.1.1 Vielzahl von Handlungsebenen

2.1.2 Mehr „Wahl"-Möglichkeiten für den Bürger

2.1.3 Wettbewerb zwischen den Ländern; Experimentiermöglichkeiten

2.2 Vertikale Gewaltenteilung

2.2.1 Aufteilung der Staatsgewalt auf verschiedene politisch eigenständige und eigenverantwortliche Träger

2.2.2 Einschaltung der Opposition im Bund in die Gesamtverantwortung

2.2.3 Beteiligung eines anders strukturierten föderativen Organs an der gesamtstaatlichen Willensbildung

2.2.4 Stärkere Beteiligung der Länder an Bundesentscheidungen

2.3 Verwirklichung eines rationalen Ordnungsprinzips (richtige Entscheidungsebene für jeweilige Sachfrage)

2.3.1 Grundsatz der Subsidiarität

2.3.2 Bessere Effektivität durch größere Lebensnähe

2.4 Erhaltung eigenständiger Länder unter Berücksichtigung gewachsener Individualität

2.4.1 Stärkere verfassungsrechtliche Verankerung der Gemeinden

2.5 Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips

2.6 Größere Gleichheit der Lebensverhältnisse und stärkere Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit

2.7 Stärkere Zusammenarbeit von Bund und Ländern

2.8 Wirtschaftliche Stabilität und Wachstum

3 Verfassungsrechtliche Verankerung des Grundsatzes der Bundestreue?

4 Der Bundesrat

4.1 Vertretung der Länder

4.1.1 durch Länderregierungen

4.1.2 durch Mitglieder der Landesparlamente

4.1.3 durch von den Landesparlamenten gewählte Persönlichkeiten

4.1.4 durch unmittelbar vom Volk gewählte Vertreter (Senatoren)

4.1.5 durch von Ländern und sonstigen Organisationen gewählte Vertreter (Ständeprinzip)

4.2 Bei grundsätzlicher Beibehaltung des bisherigen Systems:

4.2.1 Schaffung einer Einflußmöglichkeit der Landtage auf die Bundesratsarbeit der Landesregierungen?

4.3 Einführung des Senatsprinzips

4.3.1 Zulässigkeit im Hinblick auf Artikel 79 Abs. 3 GG?

4.3.2 Verfassungspolitische Wünschbarkeit

4.3.3 Mischformen

4.3.3.1 Erweiterung des Bundesrates durch von den Landtagen instruierte Stimmen

4.3.3.2 durch „Landschaftsstimmen" (bei drastischer Verringerung der Länderzahl)

4.3.3.3 Zuwahl von Senatoren zu den Regierungsvertretern?

4.4 Gesetzgebende und beratende Funktionen (Einschaltung in Planungen des Bundes)

4.4.1 Informationsrechte einzelner Mitglieder des Bundesrates oder Fragerecht jedes Landes oder des Bundesrates als ganzem gegenüber der Bundesregierung (Artikel 53 Satz 3 GG)

4.4.2 Inkompatibilität von Bundestags- und Bundesratsmandat

4.4.3 Indemnität und Immunität der Bundesratsmitglieder

4.4.4 Einberufung des Bundesrates auf Verlangen bereits eines Landes (entgegen Artikel 52 Abs. 2 Satz 2 GG, aber entsprechend § 15 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundesrates)

4.5 Verlängerung der Wahlzeit des Bundesratspräsidenten

4.6 Stärkere Repräsentation des Bundesrates gegenüber dem Bundestag

II. Kooperation der Länder untereinander

1 Verfassungsrechtliche Institutionalisierung der Kooperation der Länder?

1.1 Erweiterung des Bundesrates zu einem Organ der Selbstkoordinierung der Länder?

1.2 Schaffung eines „Länderrates"?

1.3 Institutionalisierung der Ministerpräsidenten- und Landesminister-Konferenzen?

1.4 Einführung eines qualifizierten Mehrheitsprinzips bei Staatsverträgen der Länder

2 Grenzen der Kooperation der Länder, insbesondere Problematik der „Dritten Ebene"?

2.1 Notwendigkeit gemeinschaftlicher Einrichtungen der Länder

2.2 Rechtsform gemeinschaftlicher Einrichtungen der Länder

2.2.1 Zeitlich alternierende Aufsicht der beteiligten Länder (ZDF-Lösung)

2.2.2 Aufhängung der Gemeinschaftseinrichtung bei einem Land (Sitzland)?

3 Verankerung des Rechts der Länder zum Abschluß von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen?

3.1 Zulässigkeit von Abkommen über

3.1.1 gemeinsame Finanzierung von Länderaufgaben durch alle Länder?

3.1.2 gemeinsame Aufbringung des Länderanteils bei Mischfinanzierung?

III. Berücksichtigung von Rechten der Länder durch den Bund bei Ausübung der auswärtigen Gewalt

1 Soll den Ländern das Recht zum Abschluß internationaler Verträge gemäß Artikel 32 GG erhalten bleiben?

2 Soll der Bund auch im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder zum Abschluß internationaler Verträge ermächtigt werden und die innerstaatlichen Rechtsanwendungsorgane zu ihrer Beachtung verpflichten können?

2.1 Soll dafür die Zustimmung des Bundesrates zum Zustimmungsgesetz ausreichen?

2.2 Soll die Mehrheit der Landtage der Länder dem zustimmen müssen?

3 **Soll den Ländern zum Ausgleich des Verlustes ihrer beschränkten Kompetenz zum Abschluß internationaler Verträge ein Recht eingeräumt werden, an der Aushandlung und dem Abschluß völkerrechtlicher Verträge des Bundes beteiligt zu werden, die besondere oder wesentliche Interessen eines Landes berühren (Ablösung von Artikel 32 Abs. 2 GG und Übernahme des Lindauer Abkommens in das Grundgesetz)?**

4 **Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Durchführung von EG-Recht?**

5 **Zustimmung des Bundesrates bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen gemäß Artikel 24 Abs. 1 GG?**

IV. Gesetzgebung

1 **Grundsätzliche Kompetenzprobleme**

1.1 Beibehaltung der Kompetenzvermutung zugunsten der Länder (Artikel 70 Abs. 1 GG) und der bisherigen Dreiteilung in ausschließliche, konkurrierende und Rahmenkompetenzen?

1.1.1 Bewährung dieses Systems; Flexibilität?

1.2 Andere Verteilungssysteme

1.2.1 Einführung einer allgemeinen oder sektoralen Kompetenzvermutung zugunsten des Bundes, Katalog ausschließlicher Gesetzgebungskompetenzen der Länder?

1.2.2 Kataloge ausschließlicher Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder; übriger Bereich zur konkurrierenden Gesetzgebung?

1.2.3 Erweiterung der Kompetenzen des Bundes mit qualifizierter Mehrheit; Zustimmung des Bundesrates?

1.2.4 Einführung einer neuen Grundsätze- und Planungskompetenz

1.3 Bestätigung durch Volksentscheid

2 **Änderungen unter Beibehaltung der Einteilung in ausschließliche, konkurrierende und Rahmengesetzgebung**

2.1 Ausschließliche Gesetzgebung

2.1.1 für den Bund

2.1.1.1 Enumerativsystem

2.1.1.2 Pauschalformulierung (nationales Interesse; Wahrung der Rechtseinheit)

2.1.2 für die Länder

2.1.2.1 enumerative Aufzählung

2.1.2.2 Durchbrechungsmöglichkeit für den Bund (nationales Interesse, Wahrung der Rechtseinheit)?

2.1.3 Beibehaltung oder Ausbau der „Ermächtigung" nach Artikel 71 GG

2.1.4 Einzelfragen aus dem Katalog des Artikels 73 GG

2.2 Konkurrierende Gesetzgebung

2.2.1 Beibehaltung der Vermutung zugunsten der Länder (Artikel 72 Abs. 1 GG)

2.2.2 oder Umkehrung: Vermutung zugunsten des Bundes

2.2.3 Problematik des Artikels 72 Abs. 2 GG

2.2.4 Möglichkeiten des Bundesgesetzgebers zur Verpflichtung der Landesgesetzgeber?

2.2.5 Enumerative Aufzählung

2.2.5.1 konkurrierender Bundeszuständigkeiten?

2.2.5.2 konkurrierender Landeszuständigkeiten?

2.2.6 Einzelfragen aus dem Katalog des Artikels 74 GG

2.2.6.1 Rückübertragung von Zuständigkeiten auf die Länder

2.2.6.2 Rückholung von Zuständigkeiten durch die Länder

2.2.6.3 Erweiterung von Zuständigkeiten des Bundes

2.3 Rahmengesetzgebung

2.3.1 Beibehaltung als selbständige Gesetzgebungsart?

2.3.2 Modifikation (z. B. Wegfall der Möglichkeit, unmittelbar geltende Vorschriften zu erlassen)

2.3.3 Kooperation bei der Abstimmung von Rahmen- und Ausfüllungsbestimmungen mit den Ländern?

2.3.4 Einzelprobleme aus dem Bereich des Artikels 75 GG

2.3.4.1 Umfang des Bereichs der Rahmengesetzgebung

2.3.4.2 Differenzierte Bundeszuständigkeit („allgemeine Grundsätze", „allgemeine Rechtsverhältnisse" Artikel 75 Nr. 1 a und 2 GG)

2.4 Problematik einer Grundsatzgesetzgebung, z. B. Artikel 109 Abs. 3, 91 a Abs. 2 Satz 2 GG?

2.5 Problematik der ungeschriebenen Gesetzgebungszuständigkeiten

2.5.1 aus der Natur der Sache

2.5.2 Annexkompetenzen, Sachzusammenhang

2.5.3 Nähere Bestimmung der Voraussetzungen ihrer Inanspruchnahme?

2.6 Begründung einer Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes

3 Gesetzgebungsverfahren

3.1 Der erste Durchgang im Gesetzgebungsverfahren

3.1.1 Erster Durchgang auch für Initiativgesetze aus der Mitte des Bundestages?

3.2 Der zweite Durchgang im Gesetzgebungsverfahren

3.2.1 Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen

3.2.2 Sonderzustimmung einzelner Länder zu Bundesgesetzen (z. B. Artikel 138 GG)

3.2.3 Erweiterung oder Einschränkung der Zustimmungsbedürftigkeit?

3.2.4 Zustimmungsbedürftigkeit bei Änderungen von zustimmungsbedürftigen Gesetzen

3.2.5 Klarstellung der Voraussetzungen für die Zustimmungsbedürftigkeit (z. B. Artikel 84 Abs. 1 GG: „Verwaltungsverfahren" und „Einrichtung der Behörden")?

3.2.6 Einschränkung der Zustimmungsbedürftigkeit z. B. im Sinne der Rechtsauffassung der Bundesregierung zu Artikel 84 GG (Zustimmungsbedürftigkeit nur, soweit der die Zustimmung begründende Tatbestand reicht)?

3.2.7 Eröffnung der Möglichkeit, die Versagung der Zustimmung des Bundesrates durch Bundestagsbeschluß mit qualifizierter Mehrheit zu überwinden

3.3 Vermittlungsausschuß

3.3.1 Klarstellung der Fristenregelung in Artikel 77 Abs. 2 GG

3.3.2 Einspruchsverfahren

3.3.3 Mehrmalige Anrufung des Vermittlungsausschusses

3.3.4 Mögliche Änderungen (Erschwerung oder Erleichterung des Einspruchs)?

3.4 Ermächtigungen

3.4.1 auch an Landesgesetzgeber?

3.4.2 zum Erlaß von Rechtsverordnungen auch an Landesminister und oberste Landesbehörden?

3.5 Materielles Prüfungsrecht des Bundespräsidenten

V. Verwaltung

1 Grundsätzliche Kompetenzprobleme

2 Umfang der Bundeseigenverwaltung

2.1 Neue Bundesbehörden?

2.1.1 Bundesunmittelbare Verwaltung (z. B. einheitliche Bundesfinanzverwaltung, Bundesautobahnpolizei)?

2.1.2 Überprüfung der Voraussetzungen für die Errichtung von Bundesbehörden, bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechtes (Artikel 87 Abs. 3 GG)

2.2 Übertragung von Aufgaben der Bundesverwaltung auf die Länder?

2.3 Zuständigkeit oberster Bundesbehörden für überregionales Verwaltungshandeln

3 Ingerenzmöglichkeiten des Bundes auf die Landesverwaltung

3.1 Beibehaltung des bisherigen Systems (Landesverwaltung — Bundesauftragsverwaltung)?

3.2 Bereich des Artikels 84 GG

3.2.1 Inhalt und Effektivität der Rechtsaufsicht und der Mängelrüge (Artikel 84 Abs. 3 und 4 GG)

3.2.2 Befugnis zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften (Artikel 84 Abs. 2 GG)

3.2.3 Kontrollmöglichkeiten der Landesparlamente?

3.3 Bundesauftragsverwaltung

3.3.1 Wie oben 3.2.1 bis 3.2.3

3.3.2 Zusammenhang von Geldleistungen und Bundesauftragsverwaltung (Artikel 104 a Abs. 3 Satz 2 GG)

4 Mischverwaltung

VI. Planung

1 Zusammenwirken von Bund und Ländern bei langfristiger politischer Rahmenplanung der öffentlichen Aufgaben und Ressourcen

2 Zusammenwirken von Bund und Ländern bei den Gemeinschaftsaufgaben

2.1 Beibehaltung der bisherigen Arten der Gemeinschaftsaufgaben (Artikel 91 a, 91 b, 104 a Abs. 4 GG) oder einheitliches Modell?

2.2 Probleme des Artikels 91 a GG?

2.2.1 Enumeration oder Generalklausel?

2.2.2 Ergänzung des Katalogs?

2.3 Probleme des Artikels 91 b GG?

2.4 Probleme des Artikels 104 a Abs. 4 GG, insbesondere Mitplanungsrecht des Bundes?

3 Organisatorische und verfahrensmäßige Fragen und Konsequenzen zu 1 und 2?

3.1 Beteiligung von Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat, Landesregierung, Landesparlament, Selbstverwaltungseinrichtungen?

3.2 Verfahrensfragen

3.2.1 Größe und Zusammensetzung von Planungsgremien

3.2.2 Zeitpunkt von Beteiligungen

3.2.3 Veto- und Minderheitsrechte

3.2.4 Bindung an Planungsbeschlüsse — Sanktionen

VII. Finanzverfassung

1 Lastenverteilung

1.1 Aufgabenlast und Finanzierungslast

1.2 Beibehaltung des bisherigen Systems?

1.2.1 Sonderregelung für Geldleistungsgesetze

1.2.1.1 Ausdehnung auf andere Gesetze

1.2.1.2 Mischfinanzierung oder ausschließliche Finanzierung durch Bund oder Land

1.3 Kostenlast bei unmittelbar geltendem EG-Recht

2 Finanzhilfen

2.1 Erweiterung, Klarstellung

2.2 Mitwirkungsrecht des Bundes, Planung

3 Steuergesetzgebung

3.1 Nur noch konkurrierende und ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes

3.2 Erweiterung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes

3.2.1 Gesetzgebungskompetenz des Bundes bei Steuern, die den Europäischen Gemeinschaften zufließen

3.3 Steuerfindungsrecht der Länder und Gemeinden

3.4 Problematik der Zustimmung des Bundesrates

4 Steuerverteilung

4.1 Beibehaltung des gemischten Trenn- und Verbundsystems

4.1.1 Änderung der Verteilung der Verbundsteuern

4.1.2 Mehrfacher Schlüssel oder ein Schlüssel für den gesamten Verbund

4.1.3 Örtliches Aufkommen oder Bedarfsmerkmale

4.2 Vertikaler Finanzausgleich

4.3 Sonderregelungen für die Gemeindefinanzverfassung

5 Steuerverwaltung

5.1 Bundesfinanzverwaltung

5.2 Beibehaltung des getrennten Systems

5.2.1 Neugestaltung des Weisungsrechts

5.2.2 Weisungsrecht der Europäischen Gemeinschaften gegenüber Steuerbehörden des Bundes und der Länder

6 Haushalt

6.1 Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern und Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften, Stellung der Gemeindehaushalte

6.2 Problematik des Artikels 113 GG

6.3 Mitwirkung des Haushaltsausschusses am Vollzug des Haushalts

6.4 Grundsätze zum Haushaltsverfahren

Gesamtverzeichnis der Kommissionsdrucksachen

001	28. 7. 1971	Themenkatalog A „Bund und Länder"	Sekretariat
002	28. 7. 1971	Themenkatalog „Finanzverfassung"	Sekretariat
003	28. 7. 1971	Themenkatalog B „Parlament und Regierung"	Unterkommission II
004	8. 9. 1971	Themenkatalog B „Parlament und Regierung"	Prof. Dr. Kewenig
005	8. 9. 1971	Stand der Planungsorganisation auf Bundes- und Bund/Länder-Ebene	Bundeskanzleramt
006	13. 9. 1971	Begriffe aus der Planungsdiskussion	Sekretariat
007	20. 9. 1971	Überlegungen zur Frage der Planungszuständigkeit zwischen Parlament und Regierung	Landtagspräsident Dr. Lemke
Anlage 1 Protokoll Nr. 4	24. 9. 1971	Planung zwischen Regierung und Parlament	Prof. Dr. Böckenförde
008	5. 10. 1971	Planung als Aufgabe von Parlament und Regierung	Staatssekretär a. D. Dr. Rietdorf
009	6. 10. 1971	Fragen zur Planung (Problemskizze)	Sekretariat
010	26. 10. 1971	Planung im Bereich der Bundesregierung	Sekretariat
011	28. 10. 1971	Bestandsaufnahme der gesetzlichen Regelungen der Planung in den Ländern	Sekretariat
012	2. 11. 1971	Gemeinschaftsaufgaben — Verbundplanung (Problemskizze)	Sekretariat
Anlage 1 Protokoll Nr. 5	22. 10. 1971	Planung im Bund-Länder-Verhältnis unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben	Prof. Dr. Barbarino
Anlage 2 Protokoll Nr. 5	22. 10. 1971	Zusammenwirken von Bund und Ländern bei den Gemeinschaftsaufgaben und bei der Planung	Prof. Dr. Stern
013	28. 10. 1971	Von den Gemeinschaftsaufgaben zur gemeinsamen Entwicklungsplanung	Staatssekretär a. D. Dr. Rietdorf
014	5. 11. 1971	Planungsmonopol der Regierung?	Sekretariat
015	25. 11. 1971	Fragenkatalog zur Planungsproblematik	Sekretariat
016	29. 11. 1971	Von der Verbundplanung zu den Gemeinschaftsaufgaben	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
017	29. 11. 1971	Formulierungsvorschlag und Begründung zur Kooperation von Bund und Ländern in Planungsfragen	Senator Dr. Heinsen
018	3. 12. 1971	Formulierungsvorschlag zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Planung	Staatssekretär a. D. Dr. Rietdorf, Prof. Dr. Böckenförde, Prof. Dr. Kewenig
zu 018 (1)	24. 1. 1972	Neufassung des Formulierungsvorschlages zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Planung	Staatssekretär a. D. Dr. Rietdorf, Prof. Dr. Böckenförde, Prof. Dr. Kewenig
019	3. 12. 1971	Unterliegt der Bundesverfassungsgesetzgeber Einschränkungen durch alliierte Rechte?	Regierungsrat Dr. Kretschmer, Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste
020	16. 12. 1971	Formulierungsvorschlag zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Planung	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
zu 020 (1)	11. 2. 1972	Neufassung des Formulierungsvorschlages zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Planung	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
021	16. 12. 1971	Probleme der Planification in Frankreich	Sekretariat
022	17. 12. 1971	Formulierungsvorschlag zur Kooperation von Bund und Ländern in Planungsfragen	Prof. Dr. Barbarino, Senator Dr. Heinsen, Staatssekretär a. D. Dr. Rietdorf

zu 022 (1)	4. 2. 1972	Formulierungsvorschlag zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Planung	Abgeordneter Dr. Dichgans, Prof. Dr. Barbarino, Senator Dr. Heinsen
023	24. 1. 1972	Stellungnahme der Bundesregierung zur Planung im Gesamtstaat	Bundesminister des Innern
024	24. 1. 1972	Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Hinblick auf ihre Beteiligung an gemeinschaftlichen Planungen von Bund und Ländern	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
025	24. 1. 1972	Stellungnahme zu Fragen der Raumordnung	Bundesminister des Innern
zu 025 (1)	1. 2. 1972	Stellungnahme zu Fragen der Raumordnung aus Ländersicht	Innenminister des Landes Schleswig-Holstein
026	1. 2. 1972	Fragen der Planung in Bund und Ländern	Abgeordneter Dr. Dichgans
027	8. 2. 1972	Graphische Darstellung des organisatorischen und zeitlichen Ablaufs der langfristigen politischen Planung	Sekretariat
028	11. 2. 1972	Aufzeichnung über die Tragweite von Artikel 79 Abs. 3 GG	Prof. Dr. Partsch
zu 028 (1)	13. 1. 1972	Die Grenzen der Sperrwirkung des Artikels 79 Abs. 3 GG	Sekretariat
029	29. 2. 1972	Synopse über Vorschläge und Fragestellungen zu den internationalen Problemen	Sekretariat
zu 029 (1)	29. 2. 1972	Zu Fragen des Verhältnisses von Völkerrecht und nationalem Recht im Grundgesetz	Landtagspräsident Dr. Lemke
zu 029 (2)	29. 2. 1972	Zum Rangverhältnis zwischen transnationalem Recht und innerstaatlichem Recht der Bundesrepublik Deutschland	Prof. Dr. Carstens
zu 029 (3)	29. 2. 1972	Zu Fragen des Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht im Grundgesetz, die einer Überprüfung im Rahmen der Aufgaben der Enquete-Kommission Verfassungsreform bedürfen	Prof. Dr. Partsch
zu 029 (4)	26. 4. 1972	Ergänzende Ausarbeitung zu Fragen des Verhältnisses von Völkerrecht und nationalem Recht im Grundgesetz	Landtagspräsident Dr. Lemke
030	20. 3. 1972	Grundsätzliche Probleme einer Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen	Sekretariat
031	18. 2. 1972	Zusammenfassung der Beschlüsse anläßlich der Klausurtagung vom 16. bis 18. Februar 1972 zur Planung	Sekretariat
031 (neu)	18. 2. 1972	Zusammenfassung der Beschlüsse zur Planung (Neufassung)	Sekretariat
zu 031 (1)	13. 3. 1972	Zur rechtlichen Verankerung des Sachbereichs Planung	Sekretariat
032	4. 2. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Senator Dr. Heinsen
zu 032 (1)	4. 4. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Abgeordneter Dr. Dichgans
zu 032 (2)	20. 4. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
zu 032 (3)	14. 4. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Sekretariat
zu 032 (4)	19. 4. 1972	Synopse zur Frage der Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Sekretariat
zu 032 (5)	20. 5. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Prof. Dr. Böckenförde
zu 032 (6)	9. 6. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Prof. Dr. Stern
zu 032 (7)	15. 6. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Senator Dr. Heinsen, Prof. Dr. Böckenförde, Prof. Dr. Stern
zu 032 (8)	22. 6. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
zu 032 (9)	15. 8. 1972	Vorschläge zur Änderung der Kompetenzkataloge bei der Gesetzgebungszuständigkeit	Abgeordneter Dr. Arndt, Senator Dr. Heinsen
zu 032 (10)	29. 8. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern — Übersicht über die Auffassungen einiger Bundesländer	Sekretariat

zu 032 (11)	30. 8. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern	Prof. Dr. Barbarino, Staatsgerichtshofpräsident Dr. Hailer, Staatssekretär Hermans, Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger, Staatssekretär a. D. Dr. Rietdorf, Prof. Dr. Kewenig
zu 032 (12)	4. 9. 1972	Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern — Zusammenfassung der bisherigen Vorschläge	Sekretariat
033	20. 4. 1972	Untersuchungsausschüsse — Fragenkatalog	Sekretariat
033 (neu)	20. 4. 1972	Untersuchungsausschüsse — Fragenkatalog (Neufassung)	Sekretariat
034	20. 4. 1972	Problemaufriß zu Artikel 38 GG	Sekretariat
035	28. 4. 1972	Bericht zu Artikel 38 GG	Abgeordneter Dr. Dichgans
zu 035 (1)	12. 6. 1972	Bericht zur Problematik des Artikels 38 GG	Prof. Dr. Kewenig
zu 035 (2)	26. 6. 1972	Änderungsvorschlag zu Artikel 38 GG	Sekretariat
zu 035 (3)	24. 8. 1972	Artikel 38 GG: Innere Lobby, Ehrenordnung, Fraktionswechsel	Abgeordneter Dr. Dichgans
zu 035 (4)	24. 8. 1972	Überlegungen zu Artikel 38 GG	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
zu 035 (5)	12. 9. 1972	Thesen zu Artikel 38 GG	Prof. Dr. Böckenförde
zu 035 (6)	21. 9. 1972	Weitere Überlegungen zu Artikel 38 GG	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
036	29. 5. 1972	Ausschuß für Angelegenheiten der Nachrichtendienste — Fragenkatalog	Sekretariat
037	24. 5. 1972	Fragenkatalog zur Probeabstimmung zum Gesetzgebungskompetenzproblem	Prof. Dr. Partsch
038	12. 6. 1972	Zur Delegation der rechtsetzenden Gewalt	Staatssekretär a. D. Dr. Rietdorf
Anlage		Gutachten über Fragen der delegierten Gesetzgebung	Staatssekretär a. D. Dr. Loschelder
zu 038 (1)	12. 6. 1972	Zusammenfassung des Gutachtens von Staatssekretär a. D. Dr. Loschelder über Fragen der delegierten Gesetzgebung	Sekretariat
zu 038 (2)	14. 6. 1972	Möglichkeiten der Entlastung des Plenums im Bereich der Gesetzgebung	Prof. Dr. Kewenig
039	31. 5. 1972	Verlagerung des Gesetzesbeschlusses an Ausschüsse in den beiden Häusern des italienischen Parlaments	Prof. Dr. Partsch
040	14. 6. 1972	Enquete-Kommissionen — Fragenkatalog	Sekretariat
041	22. 6. 1972	Fragen der Parlamentsauflösung	Sekretariat
042	28. 7. 1972	Vorläufige Gliederung des Zwischenberichtes der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform	Sekretariat
042 (neu)	5. 9. 1972	Einleitung zum Zwischenbericht der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform	Sekretariat
043	28. 7. 1972	Einwirkungen des zwischenstaatlichen Rechts auf die nationale Rechtsordnung	Sekretariat
044	8. 8. 1972	Staatliche Aufgabenplanung in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland	Sekretariat
045	15. 8. 1972	Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Mandates der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG)	Sekretariat
046	10. 8. 1972	Zur Entlastung des Parlaments	Sekretariat
047	15. 8. 1972	Investigative Ausschüsse: Untersuchungsausschüsse und Enquete-Kommissionen	Sekretariat
048	17. 8. 1972	Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste	Sekretariat

049	21. 8. 1972	Institutionen des Petitionswesens: Petitionsausschuß und Ombudsmann	Sekretariat
050	31. 7. 1972	Zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern	Sekretariat
051	27. 7. 1972	Zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern — Auszug aus Drucksache V/4002 vom 20. 3. 1969	Sekretariat
052	31. 7. 1972	Vorschläge zu Fragen der Parlamentsauflösung und zur Beendigung der Wahlperiode	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
zu 052 (1)	3. 12. 1973	Zur Problematik der Auflösung des Bundestages	Landtagspräsident Dr. Lemke
	3. 12. 1973	Allgemeine Rechtsstellung des Parlaments, Beendigung der Wahlperiode und Auflösung des Parlaments	Prof. Dr. Böckenförde
zu 052 (2)	11. 12. 1973	Synopse der Vorschläge zur Beendigung der Wahlperiode und zur Auflösung des Bundestages	Sekretariat
zu 052 (2) (neu)	11. 12. 1973	Synopse der Vorschläge zur Beendigung der Wahlperiode und zur Auflösung des Bundestages (Neufassung)	Sekretariat
053	15. 8. 1972	Synopse der verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Auflösung von Parlamenten	Sekretariat
054	16. 8. 1972	Vorschlag zur Neufassung der Artikel 32 und 104 a Abs. 2 GG	Enquete-Kommission Auswärtige Kulturpolitik
055	6. 9. 1972	Material zur Zustimmungskompetenz des Bundesrates im Gesetzgebungsbereich	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
055 (neu)	15. 10. 1973	Material zur Zustimmungskompetenz des Bundesrates im Gesetzgebungsbereich (Neufassung)	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
056	21. 9. 1972	Überlegungen zur Verfassungsreform und Gesellschaftspolitik	Abgeordneter Dr. Dichgans
057	7. 12. 1972	Die Finanzreform vom 12. 5. 1969 — Überblick über die Beratungen und Ergebnisse	Sekretariat
058	9. 8. 1973	Zur Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern	Bundesregierung
059	15. 8. 1973	Entwurf eines Gesetzes für eine Verfassungsänderung (Artikel 44 GG) und für ein Verfahrensgesetz für die Untersuchungsausschüsse	Staatssekretär Hermans
060	16. 8. 1973	Forderungen der Gemeinden zum Standort des kommunalen Bereichs nach dem Grundgesetz	Deutscher Städte- und Gemeindebund
061	16. 8. 1973	Forderungen der Städte und Kreise zum Standort des kommunalen Bereichs nach dem Grundgesetz	Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag
062	5. 9. 1973	Entlastung des Parlaments — Artikel 80 GG — Ausschußgesetzgebung	Prof. Dr. Rietdorf, Prof. Dr. Kewenig
Anlage		Reform der Regierungsermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen (Artikel 80 GG) — ein Mittel zum Vollzug oder zur Umgehung des parlamentarischen Willens?	Prof. Dr. Kewenig
063	20. 9. 1973	Aktuelle Modelle zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern	Sekretariat
064	8. 10. 1973	Neufassung des Artikels 72 GG	Prof. Dr. Rietdorf, Prof. Dr. Barbarino, Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
065	10. 10. 1973	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 80 GG	Prof. Dr. Böckenförde, Prof. Dr. Kewenig, Prof. Dr. Stern
065 (neu)	23. 10. 1973	Vorschlag zur Neufassung des Artikel 80 GG (Neufassung)	Prof. Dr. Böckenförde, Prof. Dr. Kewenig, Prof. Dr. Stern
066	15. 10. 1973	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 80 GG	Prof. Dr. Rietdorf
067	19. 10. 1973	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 80 GG	Abgeordneter Prof. Dr. Klein

068	24. 10. 1973	Zum Umfang der Zustimmungskompetenz des Bundesrates nach dem Grundgesetz	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
069	19. 10. 1973	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 72 GG	Prof. Dr. Barbarino
070	2. 11. 1973	Vorbehalt des Gesetzes und Gesetzesvorbehalt	Sekretariat
071	24. 10. 1973	Überlegungen zur Problematik der Finanzverfassung	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
072	8. 11. 1973	Beschluß der Kommunalrechtlichen Arbeitsgemeinschaft des 49. Deutschen Juristentages 1972	Sekretariat
073	8. 11. 1973	Zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern — Übersicht über den Stand der Beratungen	Sekretariat
zu 073 (1)	23. 1. 1974	Zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern — Übersicht über den Stand der Beratungen	Sekretariat
074	9. 11. 1973	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 80 GG	Landtagspräsident Dr. Lemke
075	20. 11. 1973	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 75 GG	Staatsgerichtshofpräsident Dr. Hailer, Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger, Prof. Dr. Rietdorf
076	12. 12. 1973	Bericht zur Problematik und Reformbedürftigkeit der gegenwärtigen Finanzverfassung	Prof. Dr. Barbarino
zu 076 (1)	2. 1. 1974	Kurzfassung des Berichts zur Problematik und Reformbedürftigkeit der gegenwärtigen Finanzverfassung	Prof. Dr. Barbarino
077	4. 12. 1973	Zur Frage der Mitwirkung des Bundesrates am Erlaß selbständiger Rechtsverordnungen der Bundesregierung	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
078	7. 12. 1973	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 80 Abs. 3 (neu)	Prof. Dr. Barbarino
079	18. 12. 1973	Zahlenmaterial über die Ausgaben des Bundes nach den Artikeln 91 a, 91 b, 104 a Abs. 3 und 4 GG in den Haushaltsjahren 1971 und 1972	Bundesministerium der Finanzen
080	15. 1. 1974	Stand der Beschlußfassung der Unterkommission I zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern	Sekretariat
081	18. 1. 1974	Synopse von Vorschlägen zur Änderung der Finanzverfassung	Sekretariat
081 (neu)	18. 1. 1974	Synopse von Vorschlägen zur Änderung der Finanzverfassung (Neufassung)	Sekretariat
zu 081 (1) (neu)	26. 2. 1974	Synopse der Vorschläge und Forderungen von Bund, Ländern und Gemeinden zur Finanzverfassung	Sekretariat
082	18. 1. 1974	Zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen: Modell A 5 des Zwischenberichts	Prof. Dr. Böckenförde, Senator Dr. Heinsen, Prof. Dr. Stern
zu 082 (1)	18. 1. 1974	Erläuterungen zur Kommissionsdrucksache Nr. 082	Prof. Dr. Böckenförde, Senator Dr. Heinsen, Prof. Dr. Stern
083	22. 1. 1974	Zusammenhang zwischen Funktion und Organisation des Bundesrates	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
084	11. 2. 1974	Zur Reform der Finanzverfassung	Konferenz der Landesfinanzminister
084 (neu)	30. 5. 1974	Zur Reform der Finanzverfassung	Konferenz der Landesfinanzminister
085	18. 2. 1974	Zur Reform der Finanzverfassung	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
086	27. 2. 1974	Zur Reform der Finanzverfassung	Bundesminister der Finanzen
087	26. 2. 1974	Änderungsvorschlag zu Artikel 80 Abs. 2 und 3 (neu)	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger

zu 087 (1)	16. 4. 1974	Nachtrag zur Kommissionsdrucksache Nr. 087	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
088	27. 2. 1974	Synopse zum Stand der Beratungen zu Artikel 80 GG	Sekretariat
089	27. 2. 1974	Synopse zum Stand der Beratungen über die Gesetzgebungszuständigkeiten	Sekretariat
090	4. 3. 1974	Überlegungen zur Stellung der Gemeinden und Kreise in der Finanzverfassung	Direktor Leidinger
091	5. 3. 1974	Formulierungsvorschlag zu Artikel 80 Abs. 2 Satz 1 (neu)	Senator Dr. Heinsen
		Abänderungsvorschlag zu Artikel 80 Abs. 2 Satz 1 (neu)	Prof. Dr. Stern
092	6. 3. 1974	Formulierungsvorschlag zu Artikel 80 Abs. 2 Satz 1 (neu)	Prof. Dr. Böckenförde
093	6. 3. 1974	Formulierungsvorschläge zur Parlamentsauflösung, zur Beendigung der Wahlperiode und zu den Artikeln 63, 68 und 81 GG	Landtagspräsident Dr. Lemke, Staatssekretär Hermans, Prof. Dr. Böckenförde
093 (neu)	6. 3. 1974	Formulierungsvorschläge zur Parlamentsauflösung, zur Beendigung der Wahlperiode und zu den Artikeln 63, 68 und 81 GG (Neufassung)	Landtagspräsident Dr. Lemke, Staatssekretär Hermans, Prof. Dr. Böckenförde
094	29. 3. 1974	Formulierungsvorschlag zur Neufassung des Artikels 77 Abs. 5 (neu)	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger, Prof. Dr. Rietdorf
095	29. 3. 1974	Formulierungsvorschlag zu Artikel 77 a Abs. 1 (neu), 93 Abs. 1 a (neu) und 100 Abs. 1 Satz 3 (neu)	Senator Dr. Heinsen
096	29. 3. 1974	Formulierungsvorschlag zu Artikel 77 Abs. 6 (neu)	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
097	11. 4. 1974	Probleme der innerstaatlichen Finanzlast bei der Ausführung von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften	Bundesministerium der Finanzen
098	23. 4. 1974	Zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern — Übersicht über die Beschlußfassung in der Unterkommission I	Sekretariat
zu 098 (1)	29. 5. 1974	Zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern — Übersicht über nicht angenommene Vorschläge	Sekretariat
099	16. 5. 1974	Stärkung der Bürgerrechte im Rahmen des Wahlverfahrens	Prof. Dr. Rietdorf
100	17. 5. 1974	Reformbedürftigkeit des Artikels 107 GG?	Prof. Dr. Rietdorf
101	19. 6. 1974	Vorschläge zu Änderungen des Grundgesetzes in Abschnitt X „Das Finanzwesen"	Prof. Dr. Barbarino
102	21. 6. 1974	Überlegungen zur Reform der Finanzverfassung	Senator a. D. Dr. Heinsen, Prof. Dr. Scharpf
103	1. 7. 1974	Vorschlag für die Einfügung des Artikels 77 Abs. 5 in das Grundgesetz	Prof. Dr. Stern
104	2. 7. 1974	Vorschlag zur Ergänzung des Artikels 77 GG durch einen Absatz 5	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
105	10. 7. 1974	Zur Vereinbarkeit einzelner Bestimmungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages mit Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG	Sekretariat
106	23. 7. 1974	Zur Frage einer Neuregelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse	Abgeordneter Prof. Dr. Klein
107	20. 8. 1974	Das kommunale Finanzwesen im Grundgesetz unter besonderer Berücksichtigung der Verantwortung der Länder	Prof. Dr. Rietdorf
108	29. 8. 1974	Überlegungen zur Änderung der Regelung des Gesetzgebungsnotstandes (Artikel 81 GG)	Prof. Dr. Böckenförde
109	30. 8. 1974	Bund und Länder in der Auswärtigen Kulturpolitik	Sekretariat der Enquete-Kommission Auswärtige Kulturpolitik
110	28. 8. 1974	Neuordnung des Verfahrens der Gesetzesberatung	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer

zu 110 (1)	14. 10. 1975	Vorschläge zur Gestaltung der Gesetzesberatung	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
zu 110 (2)	1. 4. 1976	Vorschläge zur Gestaltung der Gesetzesberatung (Neufassung)	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
111	20. 9. 1974	Stellungnahme zur Änderung des Artikels 72 Abs. 2 GG	Bundesministerium der Justiz
112	2. 10. 1974	Aufrechterhaltung bestehender Rechtseinheit	Sekretariat
113	14. 10. 1974	Zur Reform des Artikels 32 GG	Prof. Dr. Kewenig
114	28. 10. 1974	Gesichtspunkte zu Anregungen der kommunalen Spitzenverbände zur Finanzverfassung der Gebietskörperschaften	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
115	18. 10. 1974	Stärkung der Bürgerrechte im Rahmen des Wahlverfahrens	Prof. Dr. Böckenförde
116	20. 10. 1974	Kommissionsvorschläge zu Artikel 72 Abs. 5 (neu) für eine Übergangslösung und zur Beendigung der Wahlperiode	Sekretariat
117	14. 11. 1974	Formulierungsvorschlag zur Neufassung des Artikels 32 GG	Prof. Dr. Kewenig
118	14. 11. 1974	Formulierungsvorschlag zu den Artikeln 24 und 32 GG	Senator a. D. Dr. Heinsen
119	15. 11. 1974	Die Finanzreform in den Vermittlungsverfahren vom Frühjahr 1969	Sekretariat
120	30. 10. 1974	Vertikale und horizontale Steuerverteilung	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
121	21. 11. 1974	Synopse der Stellungnahmen zur Finanzverfassung	Sekretariat
121 (neu)	21. 11. 1974	Synopse der Stellungnahmen zur Finanzverfassung (Neufassung)	Sekretariat
122	9. 12. 1974	Bericht über die Aufstellung von Kandidaten der Parteien für die Parlamentswahlen in den Niederlanden	Bundesministerium des Innern
123	10. 12. 1974	Vorschlag zur Neufassung und Ergänzung des Artikels 63 GG	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
124	12. 12. 1974	Plebiszitäre Elemente in der Weimarer Reichsverfassung, dem Grundgesetz sowie in den Verfassungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland	Sekretariat
125	9. 1. 1975	Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung	Prof. Dr. Stern
126	8. 1. 1975	Problemaufriß zum Untersuchungsverfahren	Abgeordneter Dr. Lenz
127	16. 1. 1975	Stärkung der Bürgerrechte im Wahlverfahren	Prof. Dr. Böckenförde
128	27. 1. 1975	Zur Problematik eines Wirtschafts- und Sozialrates	Landtagspräsident Dr. Lemke
129	29. 1. 1975	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 59 Abs. 2 GG	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
130	29. 1. 1975	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 68 Abs. 1 GG	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
131	17. 2. 1975	Zur Problematik der Verteilung der innerstaatlichen Ausgabenverantwortung bei der Ausführung von Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft	Staatssekretär a. D. Hermans, Prof. Dr. Kewenig
132	19. 2. 1975	Stand der Überlegungen zum Problem der ,ungeschriebenen' Zuständigkeiten des Bundes	Prof. Dr. Rietdorf
133	21. 2. 1975	Das Verhältnis von Budgetrecht des Parlaments und Zustimmungsrecht des Bundesministers der Finanzen nach Artikel 112 GG	Abgeordneter Dr. Arndt
134	24. 2. 1975	Zusammenstellung aller Änderungsvorschläge im Bereich der Finanzverfassung	Sekretariat
135	26. 2. 1975	Vorschläge zur Reform des Untersuchungsverfahrens	Abgeordneter Dr. Arndt, Abgeordneter Dr. Lenz
136	26. 2. 1975	Vorschläge für eine Neufassung der Artikel 104 a bis 107 a (neu)	Senator a. D. Dr. Heinsen
zu 136 (1)	8. 3. 1975	Vorschlag zur Neufassung des Artikels 106 Abs. 3 und 4 (neu)	Senator a. D. Dr. Heinsen

137	27. 2. 1975	Zahlenmaterial über gemeinsame Finanzierungen von Bund und Ländern im Haushaltsjahr 1974; Übersicht über finanzielle Leistungen des Bundes an die Länder im Haushaltsjahr 1973	Bundesministerium der Finanzen
138	7. 4. 1975	Finanzielle Auswirkungen des Vorschlags zur Ablösung der Gemeinschaftsaufgaben	Bundesministerium der Finanzen
139	21. 4. 1975	Finanzbeiträge des Bundes an die Länder	Abgeordneter Dr. Lenz
140	14. 5. 1975	Formulierungsvorschlag zu den Artikeln 30 a (neu) — Planung und 104 b (neu) — Finanzbeiträge des Bundes	Prof. Dr. Böckenförde, Senator a. D. Dr. Heinsen, Abgeordneter Dr. Lenz
141	21. 5. 1975	Zur Einführung eines Wirtschafts- und Sozialrates	Prof. Dr. Stern
142	3. 6. 1975	Vorschläge zur Neufassung der Abschnitte VIII und X des Grundgesetzes „Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung" sowie „Finanzverfassung"	Senator a. D. Dr. Heinsen
zu 142 (1)	20. 2. 1976	Vorschläge zur Neufassung des Abschnitts VIII des Grundgesetzes „Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung"	Senator a. D. Dr. Heinsen
143	19. 6. 1975	Aufstellung über die Kosten der Durchführung von Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen	Bundesminister des Innern
zu 143 (1)	16. 7. 1975	Aufstellung über die Kosten der Durchführung von Bundestagswahlen bei Einführung des Stimmabgabeverfahrens nach bayerischem Landeswahlrecht	Bundesminister des Innern
144	23. 6. 1975	Zur Einführung eines Wirtschafts- und Sozialrates	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
145	16. 7. 1975	Vorschlag zur Fassung der Gesetzgebungskataloge	Senator a. D. Dr. Heinsen
145 (neu)	13. 10. 1975	Vorschlag zur Fassung der Gesetzgebungskataloge (Neufassung)	Senator a. D. Dr. Heinsen
146	16. 7. 1975	Vorschläge zur Verteilung der innerstaatlichen Ausgabenverantwortung bei Ausführung von Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft	Senator a. D. Dr. Heinsen
147	17. 9. 1975	Übergangsvorschrift bezüglich der geltenden Gemeinschaftsaufgabengesetze	Ministerialdirektor Dr. Schiffer (Bundesministerium des Innern)
148	9. 9. 1975	Reform des Bundesrates?	Prof. Dr. Kewenig
149	20. 10. 1975	Vorschlag zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern	Ministerialdirigent a. D. Dr. Held, Direktor Leidinger, Landtagspräsident Dr. Lemke
150	4. 11. 1975	Zur Notwendigkeit einer Novellierung des Artikels 39 GG	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
151	7. 11. 1975	Überlegungen zur Reform des Bundesrates	Landtagspräsident Dr. Lemke
152	7. 11. 1975	Vorschlag zu Artikel 77 Abs. 5 (neu)	Prof. Dr. Barbarino, Ministerialdirigent a. D. Dr. Held, Direktor Leidinger, Landtagspräsident Dr. Lemke, Ministerialdirigent Dr. Schreckenberger
153	17. 11. 1975	Zur Struktur des Bundesrates	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
154	17. 11. 1975	Gemeinsamer Wahltermin für die Volksvertretungen der Bundesländer?	Abgeordneter Prof. Dr. Schäfer
155	20. 11. 1975	Die Dauer der Wahlperiode des Deutschen Bundestages	Sekretariat
156	26. 4. 1976	Gegenüberstellung der Bestimmungen des Grundgesetzes und der von der Kommission vorgesehenen Änderungen (Stand: 28. November 1975)	Sekretariat

156 (neu)	26. 4. 1976	Gegenüberstellung der Bestimmungen des Grundgesetzes und der von der Kommission vorgesehenen Änderungen (Stand: 20. März 1976)	Sekretariat
157	20. 12. 1975	Vorschlag zur Neufassung der Artikel 93 Abs. 2 und 94 Abs. 2 Satz 1 GG	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
158	20. 12. 1975	Neufassung von Vorschriften des VIII. Abschnitts des Grundgesetzes „Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung"	Ministerialdirigent a. D. Dr. Jaeger
159	18. 12. 1975	Problematik der grundgesetzlichen Garantie des „ordentlichen Rechtsweges" bei öffentlichen Tatbeständen Anlage 1: Garantie des „ordentlichen Rechtsweges" bei öffentlich-rechtlichen Tatbeständen (Gutachten von Staatssekretär a. D. Frhr. von Münchhausen) Anlage 2: Überprüfung der Rechtswegegarantie in Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 GG (von Ministerialrat Jekewitz im Bundesministerium der Justiz)	Prof. Dr. Rietdorf
160	12. 1. 1976	Stellungnahme zu Abschnitt VIII des Grundgesetzes „Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung"	Direktor Leidinger
161	23. 3. 1976	Zahlenmaterial über gemeinsame Finanzierungen von Bund und Ländern, Übersicht 1975	Bundesministerium der Finanzen
162	30. 4. 1976	Zahlenmaterial über gemeinsame Finanzierungen von Bund und Ländern in den Rechnungsjahren 1972 bis 1974 (Ist-Zahlen)	Bundesministerium der Finanzen
163	9. 6. 1976	Zusammenstellung der Änderungsempfehlungen (Fortschreibung der Kommissionsdrucksache Nr. 156 [neu] sowie der Abänderungsanträge) (Stand: 2. Juni 1976)	Sekretariat
163 (neu)	26. 7. 1976	Zusammenstellung der Änderungsempfehlungen (Fortschreibung der Kommissionsdrucksache Nr. 156 [neu] sowie der Abänderungsanträge) (Stand: 26. Juli 1976)	Sekretariat